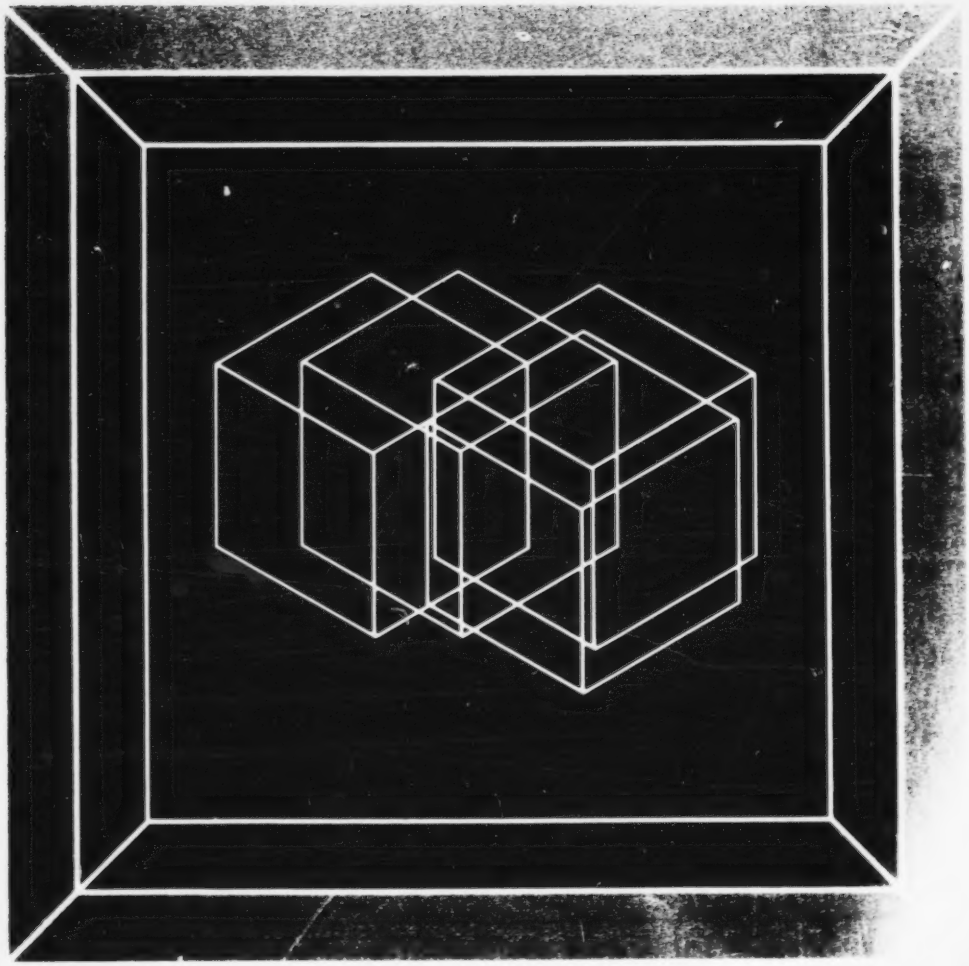
Le choix des instruments d'intervention

M.J. Trebilcock R.S. Prichard
D.G. Hartle D.N. Dewees

Une étude préparée pour le
Conseil économique du Canada



Établi en 1963 par une Loi du Parlement, le **Conseil économique du Canada** est une corporation de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres, qui sont nommés par le gouverneur en conseil.

Le Conseil est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement économique du Canada. Le Conseil est autorisé à entreprendre des études et des enquêtes, de sa propre initiative ou à la demande du Ministre, et à faire rapport de ses activités. Chaque année, il doit préparer et faire publier un exposé sur les perspectives et les problèmes économiques à long et à moyen termes. Il peut aussi faire publier les études et les rapports dont la publication lui semble opportune.

Le président est le directeur général du Conseil; il en surveille les travaux et en dirige le personnel. Les montants requis pour acquitter les dépenses du Conseil sont prélevés sur les crédits que le Parlement vote à cette fin.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité des *Exposés annuels*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Figurent également au nombre des publications du Conseil, les *Études*, *Documents* et *Comptes rendus de colloques*, qui sont explicitement *attribués à des auteurs particuliers* plutôt qu'au Conseil lui-même. Celui-ci établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil économique du Canada, les ouvrages à nom d'auteur tels que les études, documents et rapports de colloques. Pour se prononcer sur la qualité, l'exactitude et l'objectivité d'une étude ou d'un document attribué à son auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des *études à nom d'auteur*, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui font un rapport confidentiel sur la qualité de ces ouvrages. Le fait de publier une étude ou un document à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations contenues dans l'ouvrage, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

Le choix des instruments d'intervention

Les auteurs

Michael J. Trebilcock

Né en Nouvelle-Zélande en 1941; études de droit à l'Université de Canterbury (baccalauréat) et à l'Université d'Adelaïde (maîtrise); ancien vice-président de l'Association des consommateurs du Canada; professeur agrégé de droit à l'Université McGill de 1970 à 1972; depuis 1976, directeur des études de droit et de science économique à la faculté de droit de l'Université de Toronto; a écrit plusieurs articles et ouvrages sur la protection des consommateurs et la réforme de la réglementation.

Douglas G. Hartle

Né en 1927; conseiller auprès de divers organismes gouvernementaux et de l'UNESCO; directeur des recherches à la Commission Carter; directeur-fondateur de l'Institute for Policy Analysis; au début des années 70, sous-secrétaire du Conseil du Trésor; présentement professeur d'économique à l'Université de Toronto et directeur de la recherche au Conseil économique de l'Ontario; nombreux écrits sur la formulation des politiques économiques dans le secteur public; membre de la Société royale du Canada.

J. Robert S. Prichard

Né en 1949; études au collège Swarthmore (science économique), à l'Université de Chicago (M.B.A.) à l'Université de Toronto (LL.B.), ainsi qu'à Yale (LL.M.); actuellement professeur agrégé de droit à l'Université de Toronto; membre de plusieurs commissions d'enquête et groupes de travail; auteur (ou coauteur) de plusieurs articles et livres sur la réglementation et les aspects économiques du droit des consommateurs.

Donald N. Dewees

Né à Los Angeles en 1941; études au collège Swarthmore et à l'Université Harvard, (LL.B. et Ph.D.) en science économique; actuellement professeur de droit et de science économique à l'Université de Toronto; membre associé de l'Institute for Policy Analysis et de l'Institute of Environmental Studies; auteur d'un grand nombre d'écrits sur les aspects économiques de la lutte contre la pollution, de la planification du transport et de la gestion de l'environnement.

MICHAEL J. TREBILCOCK
DOUGLAS G. HARTLE
J. ROBERT S. PRICHARD
DONALD N. DEWEES

Le choix des instruments d'intervention

Les résultats de cette étude demeurent l'entière responsabilité des auteurs et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue EC 22-101/1982F
ISBN 0-660-90828-X

Canada: $ 8.95
à l'étranger: $10.75

Prix sujet à changement sans avis préalable

Table des matières

Remerciements ix

1 Introduction 1

2 Les perspectives des principaux agents du processus de prise de décisions 5
Le cadre de l'analyse 8
Le jeu des corps intermédiaires 10
Le jeu politique 13
Le jeu des fonctionnaires 16
Le jeu des médias 18
Quelques remarques en guise de conclusion 21

3 Le choix d'un instrument d'intervention : le processus décisionnel 25
L'efficacité technique et le choix des instruments : exposé de la thèse 26
Une théorie positive de l'efficacité technique 26
Une théorie normative de l'efficacité technique 27
L'efficacité technique et le choix des instruments : évaluation de la thèse 29
Le rapport entre la fin et les moyens 29
L'interdépendance des instruments et des objectifs 30
Une autre hypothèse : rationalité politique et choix des instruments 32
Les contraintes légales exercées sur le choix des instruments 32
Les électeurs marginaux et inframarginaux 33
L'information imparfaite 35
Les modèles dynamiques et les modèles statiques du choix d'instruments 38
Certains axiomes politiques régissant le choix des instruments 39
Conclusions 40

4 Les enquêtes publiques 43
Les principaux types d'enquête 45
Les commissions royales 45
Les équipes de travail 46
Les comités parlementaires 47

Les organismes statutaires de réglementation et de consultation 48
Les études ministérielles et interministérielles 49
L'interchangeabilité des enquêtes publiques et d'autres instruments 49
L'interchangeabilité des divers types d'enquête 52
Le degré de responsabilité 52
La dynamique politique 53
La participation 54
La visibilité de l'enquête 55
Le délai 56
Le coût 56
Les propositions de réforme 57
Conclusion 58

5 La taxation, les dépenses et la gestion de la dette 61
La gestion de la dette 61
La taxation 63
L'efficacité fiscale 64
L'illusion en fiscalité 66
Les dépenses 73
Les coûts d'administration 74
Les coûts de conformité 75
L'efficacité relative de l'affectation des ressources selon la nature de la dépense 76
L'illusion dans le domaine des dépenses 81

6 L'entreprise publique 89
L'entreprise publique : définition et caractéristiques 90
Les caractéristiques légales 91
Les caractéristiques institutionnelles 92
L'interchangeabilité 100
L'interchangeabilité des sociétés de la Couronne et des autres instruments 100
Des propositions de réforme 101

7 La réglementation 103
Les divers instruments de réglementation 103
L'interchangeabilité à l'intérieur de la catégorie des instruments de réglementation 104
La réglementation directe 104
La réglementation indirecte : les organismes de réglementation établis par la loi 106
La réglementation indirecte : l'autoréglementation 108
L'interchangeabilité de la réglementation et d'autres catégories d'instruments 110
La réglementation relative à l'environnement 110
Les offices de commercialisation de produits agricoles 112
Les réformes de la réglementation influant sur le choix des instruments 115

8 Remarques finales : Qu'est-ce qu'une réglementation responsable ? 119

Notes 125

Bibliographie 129

Liste des tableaux

5-1 Consolidation des recettes publiques générales brutes, 1975-1976 64

5-2 Dépenses générales brutes consolidées du gouvernement, 1975-1976 74

Liste des figures

2-1 Les quatre jeux interdépendants 9

2-2 Illustration simplifiée du problème du « parasite » 12

Remerciements

Nous tenons à remercier William Stanbury, directeur de la recherche sur la réglementation au Conseil économique du Canada, de l'appui et de l'aide qu'il nous a fournis, ainsi que Marsha Chandler et les participants et participantes à la série d'ateliers sur le droit et l'économie de l'université de Toronto. Diverses personnes nous ont fait des remarques très utiles et nous leur en savons gré; nous voulons remercier plus particulièrement John Gibson, Daniel Vincent, Elaine Kirsch et Albert Hudec pour leur contribution au niveau de la recherche. Enfin, nous désirons souligner l'aide précieuse de Verna Percival, Nancy Cole et Nancy Savoie dans les tâches de secrétariat.

1 Introduction

Dans les débats qui ont cours à l'heure actuelle au sujet de la réforme de la réglementation, deux séries d'arguments interdépendants soulignent les pertes d'efficacité qui résultent d'une réglementation mal orientée. La première souligne que les objectifs visés par de nombreux régimes de réglementation entraînent nécessairement des inefficacités sur le plan de l'allocation des ressources, plutôt que de corriger la situation, et, partant, ne contribuent pas à la maximisation du bien-être. Les tenants de la déréglementation sont fortement influencés par cette analyse. La deuxième série d'arguments reconnaît que les objectifs de divers régimes de réglementation ne favorisent pas une allocation efficace et qu'ils sont même souvent conçus précisément pour contrebalancer les forces des marchés privés, même lorsque ceux-ci fonctionnent efficacement. Malgré cela, les tenants de cette thèse soutiennent que quel que soit l'objectif visé par la réglementation, il faut choisir le moyen (ou l'instrument) le plus efficace pour atteindre cet objectif. En d'autres mots, bien que les objectifs de la réglementation ne soient pas toujours de la plus haute efficacité, les moyens utilisés doivent l'être. Cette thèse appuie les interventions par voie de réglementation dans des circonstances où les tenants de la déréglementation les refusent. Cette façon plus modeste d'envisager le problème en mettant l'accent sur l'efficacité technique (ou instrumentale) est, à première vue, attrayante. Elle renferme implicitement un processus décisionnel qui semble confirmer l'axiome voulant que, quelles que soient les fins, il faut toujours tenter de les atteindre au coût le plus bas possible. L'un des principaux objectifs du présent document consiste à évaluer cette thèse et à élaborer d'autres hypothèses visant à expliquer le choix des instruments d'intervention dans une société démocratique capitaliste.

Il semble incontestable que, dans la plupart des contextes politiques, les responsables des décisions se trouvent placés devant toute une gamme d'instruments techniques qu'ils peuvent déployer pour atteindre des objectifs donnés. Si un gouvernement décide de contrôler un monopole, il peut l'assujettir à une loi relative à la concurrence (en exigeant, par exemple que l'entreprise se départisse de certains intérêts ou cesse ses pratiques monopolistiques), il peut taxer les profits de monopole, fixer les prix et la production par le biais d'un organisme de réglementation établi par la loi ou d'un autre organisme gouvernemental; il peut aussi, dans le cas d'un monopole naturel, vendre aux enchères les droits de monopole; il peut étatiser une ressource donnée; dans ce dernier cas, il peut y avoir simple propriété publique, ou encore création d'une entreprise publique soumise aux règlements d'un organisme de réglementation établi par la loi ou d'un autre organisme gouvernemental. Dans les faits, on observe que les gouvernements utilisent tous ces divers instruments pour contrôler les monopoles. Si un gouvernement désire par exemple promouvoir les activités culturelles autochtones, il peut s'engager dans la voie de la propriété publique, comme c'est le cas pour la société Radio-Canada ou l'Office national du film, fournir des subventions directes à des troupes de théâtre, financer des organismes de subventions comme le Conseil des arts du Canada, fournir des stimulants fiscaux, tels l'amortissement du coût en capital pour des films et les déductions pour dépenses de publicité, ou encore imposer une réglementation (par exemple, les règles relatives au contenu en radiodiffusion du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes). Si un gouvernement désire accroître le revenu des agriculteurs, il peut leur envoyer des chèques, créer des offices de commercialisation des produits agricoles qui imposent des restrictions sur les prix et la production, fournir des dégrèvements fiscaux particuliers, ou encore imposer des contingents à l'importation. Si un gouvernement s'inquiète des dangers que présentent certains produits ou certains milieux de travail, il peut créer des droits d'ester en justice, introduire des régimes d'assurance, fournir de l'information sur les dangers en question ou veiller à ce que d'autres le fassent, confier la tâche d'établir des normes directement à un ministère ou indirectement à un organisme de réglementation établi par la loi.

Si on examine l'ensemble des activités gouvernementales, on s'aperçoit que la possibilité de faire ces

genres de choix est pratiquement toujours présente. En fait, on se rend compte de l'étendue de la gamme d'instruments utilisés, souvent de concert, par l'un ou l'autre des gouvernements, à des moments différents et dans des contextes politiques donnés. À première vue, il est extrêmement difficile de déterminer les facteurs qui influent sur les responsables des politiques lorsqu'ils cherchent à faire correspondre des instruments à des objectifs précis, ou encore des moyens à des fins données. À bien des égards, toute réforme de la réglementation implique une bonne compréhension de ce qui se passe effectivement. Deux questions très importantes sont liées à cette compréhension. Premièrement, si nous supposons, comme nous devrions le faire, que le processus du choix d'un instrument n'est pas aléatoire, mais qu'il résulte d'une prise de décision soumise à certaines contraintes, l'identification de la nature de ces contraintes est essentielle pour déterminer quelles options s'offrent aux réformateurs de la réglementation, dans leur tentative de réaliser une combinaison différente des instruments et des objectifs.

En deuxième lieu, l'existence, tant du point de vue technique qu'empirique, d'un vaste éventail d'instruments auxquels peuvent avoir recours les décisionnaires dans des contextes politiques donnés nous laisse supposer que plusieurs de ces instruments peuvent facilement être substitués les uns aux autres. Le degré de substitution possible des instruments face à un objectif donné peut être mesuré par ce qu'on appelle en jargon économique « l'élasticité croisée de l'offre de l'instrument ». Ce facteur influera directement sur l'efficacité des propositions de réforme visant un instrument donné. En d'autres termes, dans la mesure où ces instruments sont marqués par une forte élasticité croisée de l'offre dans un contexte précis, toute modification des caractéristiques de l'un des instruments est susceptible de conduire à des substitutions entre les divers instruments. En conséquence, si les décisionnaires perçoivent ce changement comme une hausse du « prix » de l'instrument, on peut s'attendre à ce qu'ils en viennent à l'utiliser moins fréquemment et à y substituer des instruments dont les prix sont relativement plus faibles. Par exemple, si les décisionnaires ne sont pas intéressés à ce que le public participe à la prise de décision ni à ce que le processus lui-même soit public, tout changement favorisant la participation du public et la tenue au grand jour des débats sera susceptible d'entraîner une diminution de l'utilisation de l'instrument à l'origine de ce changement pourvu que les autres instruments ayant une forte élasticité croisée de l'offre ne soient pas réformés de façon semblable. Cela signifie que toute réforme touchant spécifiquement un instrument est largement restreinte par les possibilités de substitution des divers instruments. De plus, dans les cas où l'élasticité croisée de l'offre des instruments est forte, les changements doivent avoir une portée plus large afin d'éviter que l'attention ne soit dirigée exclusivement sur un seul instrument.

Ces deux questions – d'une part, la nature des contraintes imposées aux responsables des politiques dans le choix des instruments et, d'autre part, les facteurs qui déterminent le degré de substitution possible entre divers instruments – dominent l'analyse exposée dans la présente étude. Dans le chapitre suivant, nous étudions les diverses explications possibles d'intervention de l'État dans l'économie. Une meilleure intelligence des facteurs qui motivent cette intervention nous permettra de mieux comprendre le processus du choix d'un instrument. Nous examinerons ensuite les perspectives des principales catégories d'agents intervenant dans le processus politique, à savoir les politiciens, les fonctionnaires, les responsables de la réglementation, les corps intermédiaires et les médias, en ce qui concerne le choix d'un instrument d'intervention. À partir des analyses présentées dans le chapitre 2, nous évaluerons, au chapitre 3, la thèse voulant que les instruments soient choisis, ou du moins devraient l'être, en fonction de leur efficacité technique relative, puis nous établirons diverses hypothèses relativement aux calculs qui conduisent au choix d'un instrument. Dans les chapitres 4 à 7, nous étudions les caractéristiques institutionnelles de certaines des principales catégories d'instruments, en vue de déterminer celles qui sont susceptibles d'influer sur le choix d'un instrument, compte tenu des calculs présentés dans la dernière partie du chapitre 3. Les catégories d'instruments étudiées sont les suivantes : 1/ enquêtes ou études gouvernementales portant sur des questions d'intérêt public; 2/ instruments relatifs à la fiscalité et aux dépenses; 3/ propriété publique; et 4/ instruments de réglementation. Au chapitre 8, nous concluons en étudiant certaines des conséquences de notre analyse en ce qui concerne la réforme de la réglementation. Dans un rapport technique destiné à accompagner la présente étude, et récemment publié par le Conseil économique du Canada, nous nous fondons sur notre analyse générale de l'élaboration des politiques et des décisions qui interviennent dans le choix d'un instrument (chapitres 2 et 3), ainsi que sur l'analyse des variables du choix critique relativement à des instruments donnés (chapitres 4 à 7), pour présenter quatre applications visant à tester, de façon très approximative, la validité de notre approche. Dans ces applications, nous tentons d'expliquer les traits marquants du choix d'un instrument observés dans les domaines de

la réglementation relative au contenu en radiodiffusion, de la prise de possession des rentes dans le domaine de l'énergie, de la réglementation relative à l'environnement et du protectionnisme.

2 Les perspectives des principaux agents du processus de prise de décisions

Dans le présent chapitre, nous nous intéressons principalement aux perspectives diverses des leaders de corps intermédiaires, des politiciens, des fonctionnaires et des médias dans le domaine de la prise de décisions collective. Nous mettons surtout l'accent sur le système de motivation unique en vertu duquel chacun de ces groupes poursuit ses intérêts propres. Cette façon de concevoir la question des choix politiques, dont un aspect déterminant a trait au choix d'un instrument, est très différente de l'approche économique traditionnelle. Dans cette introduction, nous brossons un tableau de la conception traditionnelle, non seulement pour mettre en relief les différences entre les deux approches, mais surtout pour aider le lecteur à comprendre, au moins en partie, les analyses des conceptions économiques traditionnelles que nous contesterons, dans une certaine mesure, dans les chapitres ultérieurs. Pour plus de détails sur la matière que nous présentons ici, se référer à Hartle [1979], p. 145.

Peu de gens nieraient que les gouvernements démocratiques exercent deux fonctions fondamentales : ils établissent et font respecter des règlements divers, particulièrement ceux qui sont liés au droit de propriété, entendu dans un sens très large; de plus, ils fournissent des services, principalement ceux qui ne sont pas fournis en qualité ou en quantité suffisante par l'intermédiaire du marché. On ne nierait pas non plus que les règles mises en vigueur et les services fournis doivent servir à promouvoir certains objectifs largement acceptés : la souveraineté nationale, le droit et la justice, les droits humains, l'égalité des chances, le plein emploi, la stabilité des prix, la hausse du niveau de vie, la qualité de l'environnement, une meilleure distribution du revenu et de la richesse, ainsi de suite. La liste de ces objectifs est très longue et chacun d'eux peut d'ailleurs se prêter à plusieurs interprétations. De nombreux objectifs s'opposent les uns aux autres : la décision de privilégier davantage un objectif se fait nécessairement aux dépens d'un ou de plusieurs autres objectifs. De plus, plus la définition d'un objectif est précise, plus le degré de consensus au sujet de son importance relative diminue. Certaines personnes accordent tellement peu d'importance à certains objectifs que, placées devant un choix, elles seraient disposées à les éliminer entièrement.

La même chose vaut pour le choix des moyens (instruments) que les gouvernements *devraient* adopter afin de réaliser tous ces objectifs. Comme nous le verrons en détail dans le présent document, un même objectif peut souvent être atteint, à quelques différences près, à l'aide de moyens différents. Les politiciens, les fonctionnaires, les corps intermédiaires et l'électorat ne sont généralement pas indifférents à l'égard des divers instruments qui, en théorie, peuvent être substitués les uns aux autres. Bref, lorsqu'on passe des généralités aux réalités, on obtient rarement, sinon jamais, l'unanimité quant aux objectifs du gouvernement, à leur importance relative ou à l'instrument politique le plus apte à permettre de les atteindre.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce manque de consensus ou, en d'autres termes, l'omniprésence d'un certain degré de coercition dans le processus de prise de décision d'un gouvernement. Premièrement, de nombreux objectifs sont intangibles (par exemple, l'équité) et ne se prêtent pas à une définition ou à une méthode de mesure qui recueille l'unanimité. Deuxièmement, les citoyens ne s'entendent pas sur les choix à faire entre divers objectifs concurrents, ni sur les effets que peut avoir un changement de politique sur la réalisation d'un objectif donné. Ainsi, les analystes désintéressés eux-mêmes (devrait-on dire surtout) ne sont pas d'accord quand vient le temps d'évaluer les répercussions réelles, s'il y en a, d'une politique de réduction des inégalités des revenus ou de la richesse sur la croissance économique. De même, malgré la quantité imposante de documents de recherche dans ce domaine, on ne réussit toujours pas à s'entendre quant à l'incidence ultime de la plupart des taxes – donc, quant aux effets, par exemple, que l'impôt sur le revenu des sociétés peut avoir sur l'épargne et

l'investissement et la répartition des revenus. En troisième lieu, la raison sans doute la plus importante de cette absence de consensus vient du fait que bon nombre des intérêts des individus sont fondamentalement opposés. Il arrive très souvent que l'avantage obtenu par l'un constitue une perte pour l'autre et ainsi de suite. La poursuite de l'intérêt personnel conduit chacun à acheter au prix le plus bas et à vendre au prix le plus élevé possible. De plus, les gens s'engagent dans des activités politiques qui semblent d'une variété infinie, en vue de se gagner des avantages supplémentaires nets, si nécessaire aux dépens des autres.

La plupart des politiques gouvernementales ont des effets, voulus ou non, sur la distribution du revenu et de la richesse. Comme nous venons de le souligner, il s'agit souvent de jeux de somme nulle. Même lorsqu'il s'agit de jeux de somme positive qui augmentent la grosseur du gâteau à partager parmi les membres de la société, la répartition « juste » de l'augmentation du revenu et de la richesse suscite d'autres controverses. Qui doit gagner et qui doit perdre, et comment doit-on distribuer cette augmentation apparemment gratuite du revenu et de la richesse ? Ces questions appellent évidemment des réponses normatives.

Pour tenter d'éliminer toute valeur subjective de leur discipline, les économistes se sont fondés sur le concept de l'optimalité de Pareto. L'allocation des ressources est considérée efficace (optimale au sens parétien) si, et seulement si, on ne peut accroître la satisfaction d'une ou de plusieurs personnes *sans* diminuer celle de quelqu'un d'autre. Les politiques gouvernementales qui accroissent cette efficacité sont présumées recueillir un appui universel. Cela suppose aussi que les goûts et les préférences des individus sont indépendants, c'est-à-dire que la consommation de l'un ne peut influer sur le propre degré de satisfaction de l'autre. Dans cet univers hypothétique, il n'existe ni jalousie, ni empathie. L'analyse économique du bien-être social, cette branche de la discipline qui s'intéresse à l'efficacité de l'allocation des ressources, est donc restreinte à des jeux de somme positive. En d'autres termes, dans l'étude de l'efficacité de l'allocation, on considère comme donnée la distribution existante du revenu et de la richesse et on ne s'intéresse pas à la répartition du gain net résultant d'une efficacité accrue.

Supposons, cependant, que plusieurs individus croient que les gouvernements doivent chercher à réduire les disparités entre les personnes en matière de répartition du revenu et de la richesse. Il s'agit là, de toute évidence, d'un jeu de somme nulle : on ne peut redistribuer le revenu et la richesse sans qu'il y ait des perdants et des gagnants. On peut fort bien *concevoir* qu'un tel objectif recueille un appui universel. Les perdants l'accepteraient volontiers parce que la vie dans une société plus égalitaire leur apporterait plus de satisfaction qu'ils n'en perdraient à cause de la réduction de leur consommation personnelle, ou encore parce qu'ils considèreraient que la réduction de l'inégalité des revenus et de la richesse est le prix qu'ils doivent payer pour minimiser la probabilité de changements révolutionnaires qui nuiraient bien davantage à leurs intérêts. Bien que l'unanimité à l'égard d'une telle politique soit concevable, elle n'est évidemment pas plausible.

La plupart des politiques gouvernementales s'exercent coercitivement à l'égard d'au moins un petit nombre d'électeurs, si l'on considère qu'une politique est coercitive dès lors qu'elle ne recueille pas un appui universel. Les mots « au moins un petit nombre d'électeurs » sont utilisés à dessein. En effet, une élection générale n'est pas un référendum. L'électorat doit choisir entre divers « ensembles » de politiques potentielles ou effectives offertes par les différents partis politiques qui se disputent son appui. Un gouvernement majoritaire nouvellement élu peut fort bien, grâce à la discipline de parti, voter des lois ou faire des choix politiques qui ne seraient appuyés que par une très faible minorité des électeurs, mais qui ne déplaisent pas suffisamment à la majorité pour pouvoir briser la discipline de parti ou modifier sensiblement les résultats des élections suivantes.

La notion de « fonction de bien-être social » telle que définie par Bergson [Bergson (1938), p. 310] a été utilisé par les théoriciens de l'économique pour intégrer à leurs analyses les objectifs des gouvernements. La fonction de bien-être social est un énoncé en termes abstraits (symboliques) des choses que « la collectivité » valorise et des pondérations relatives, aussi représentées de façon abstraite, qu'elle leur attribue. Si l'on suppose connaître tous les instruments politiques possibles *et* les effets de chacun de ces instruments sur chacun des objectifs, il est très facile d'en déduire les conditions marginales nécessaires pour maximiser la satisfaction de la « collectivité ». Tout cela permet aux théoriciens de l'économie d'analyser, à un niveau extrêmement abstrait et de façon non normative, les conséquences, par exemple, d'une politique hypothétique de redistribution du revenu et de la richesse. Cette fonction permet d'isoler l'analyse économique théorique du processus politique. Les objectifs du gouvernement sont, par exemple, X_1, X_2 [...] et chacun fait l'objet d'une pondération : a_1, a_2 [...] a_n. D'où : $W = f(a_1 X_1 + a_2 X_2 + [...] a_n X_n)$. La fonction de bien-être social est un concept qui permet d'éviter le problème de l'ordonnancement social des objectifs

politiques à partir d'une combinaison des préférences individuelles – problème dont Kenneth Arrow [1951] a démontré qu'on ne peut le résoudre au moyen de procédures axées sur le vote, si ce n'est dans des conditions extrêmement spécifiques et probablement rares.

Cette analyse du rôle du gouvernement et du choix des instruments politiques est très générale, de sorte qu'elle est tout à fait inutile d'un point de vue politique, si ce n'est pour calculer les égalités marginales qu'il faut réaliser pour atteindre l'efficacité maximale dans un monde statique où l'on dispose d'une information parfaite.

L'analyse du rôle du gouvernement par les économistes non marxistes peut donc se résumer de la façon suivante :

a) Par définition, les imperfections du marché réduisent l'efficacité économique de l'allocation et empêchent d'atteindre l'optimalité de Pareto. On présume que les gouvernements doivent intervenir pour corriger ces imperfections et permettre de réaliser des gains nets sur le plan de la production des biens et services destinés à satisfaire les besoins humains. La distribution de cette manne de biens et services ne relève pas du domaine de l'économie.

b) On peut supposer que la « collectivité » se soit défini un ensemble d'objectifs pondérés qui peut inclure ou non une diminution des inégalités sur le plan du revenu et de la richesse ou d'autres objectifs relatifs à la distribution du revenu et de la richesse. Compte tenu des pouvoirs d'échange des objectifs entre eux, de la pondération affectée à chacun d'eux et des effets des changements dans chacun des instruments sur chacun des objectifs (étant donné que la plupart des instruments influent sur plus d'un objectif et qu'ils s'influent les uns sur les autres), chaque instrument politique doit être déployé de façon à optimiser le bien-être de la « collectivité ». On ne précise pas si ce concept de « la collectivité » renvoie à une règle de décision à l'unanimité, ou à une règle de majorité agissant comme si elle intégrait le concept de « l'État ». Bref, du point de vue de l'économiste, le gouvernement a pour fonction de corriger les imperfections du marché. Lorsque les gouvernements décident de poursuivre d'autres objectifs, notamment de modifier la distribution du revenu et de la richesse, l'économiste, en tant qu'économiste, doit enjoindre le(s) décisionnaire(s) à le faire de façon à minimiser les coûts (s'il en est) par rapport à la réalisation d'autres objectifs. Cette conclusion est loin d'être étonnante. Elle traduit cependant le fait qu'en ce qui concerne la redistribution du revenu et de la richesse, ce qui englobe nécessairement des considérations normatives (politiques), le rôle du gouvernement dépasse le champ de l'analyse économique, et ne laisse place qu'à des analyses empiriques sur les conséquences de ces politiques du point de vue de l'allocation efficace des ressources.

Il convient de souligner que les économistes ont presque toujours justifié l'intervention gouvernementale par la nécessité de corriger une imperfection de marché, sauf en ce qui concerne les biens purement collectifs[1] et, plus particulièrement, la protection des droits de propriété de l'État. En principe, la réduction d'une imperfection du marché par le gouvernement diminue une source d'inefficacité, ce qui conduit à *une augmentation nette* de la production de biens et de services jugés utiles, une fois que les perdants (s'il en est) ont été dédommagés. Comme nous l'avons mentionné précédemment en exposant la théorie de l'optimum de Pareto, les économistes *présument* qu'une telle intervention recueillera un appui universel. En fait, il est évident que la plupart des politiques ayant pour but de réduire une imperfection du marché sont hautement controversées. Elles ne sont jamais acceptées à l'unanimité. En effet, bon nombre de ces politiques, si elles devaient faire l'objet d'un référendum, ne recueilleraient sans doute pas l'aval de la majorité. Un gouvernement majoritaire réussit cependant à les faire adopter en les présentant comme des éléments secondaires d'un ensemble de politiques qui ne constitue lui-même qu'une tranche du « dossier » du parti lors de l'élection suivante. L'absence d'appui unanime ou universel peut s'expliquer en partie par le fait que les personnes désavantagées par ces politiques sont rarement dédommagées, bien que, en principe, il y aurait un gain net *après* un tel dédommagement. Il ne faut cependant pas en conclure que l'absence de dédommagement relève généralement d'un oubli ou d'un problème technique relatif à l'identification des personnes désavantagées ou à l'établissement du montant de leur perte. En fait, toute politique avantage certaines personnes et en désavantage d'autres et peut fort bien ne produire aucun gain net, même hypothétique. De nombreux observateurs [Trebilcock et coll. (1978); et Peltzman, Posner, McAvoy, Stigler et Wilson] ont cependant soutenu que la distribution du revenu et de la richesse constituait l'objectif « réel » d'une grande partie des interventions gouvernementales que l'on présume avoir pour but de corriger les imperfections du marché. En d'autres termes, la nécessité de corriger de prétendues imperfections du marché sert souvent à *justifier* la redistribution du revenu et de la richesse; les mesures adoptées à cet effet répondent souvent à des pressions exercées par un corps intermédiaire bien défini qui selon le gouvernement du moment, mérite de bénéficier de certains avantages nets. En rejetant les revendications d'un

tel groupe, le gouvernement considère qu'il diminuerait, directement ou indirectement, ses chances d'être réélu.

Il importe peu que l'on considère le règlement des conflits comme l'un des principaux rôles du gouvernement ou comme un aspect concomitant au rôle du gouvernement en matière de droits de propriété, d'affectation des ressources et de distribution du revenu et de la richesse. En réalité, pour établir des politiques, il faut continuellement régler les problèmes occasionnés par les conflits d'intérêts. En effet, la structure même et les modalités de la gestion gouvernementale traduisent la nature conflictuelle du processus de prise de décisions collective. Jusqu'à récemment du moins, l'analyse économique traditionnelle, en se concentrant sur les échanges volontaires sur des marchés privés et en supposant qu'il y avait unanimité en ce qui concerne la recherche de l'optimalité de Pareto, et (ou) en posant aussi l'existence d'une fonction de bien-être social, a pu négliger tous ces conflits. L'analyse du processus de prise de décision qui permet de résoudre les conflits a ainsi été évitée de façon élégante. Comme la thèse fondamentale du présent document soutient que le choix de l'instrument politique n'est pas uniquement une question d'efficacité, mais qu'il s'agit plutôt d'un aspect fondamental du règlement des conflits d'intérêts, il est essentiel de comprendre ce processus et de connaître les principaux acteurs en jeu. Dans le reste du présent chapitre, nous présenterons une façon de concevoir ce processus.

Le cadre de l'analyse

D'un point de vue formel, chaque décision gouvernementale est une manifestation de l'exercice de l'autorité dont est investi le titulaire d'un poste dans une organisation. Une telle autorité découle d'un statut voté par le Parlement dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la Constitution. Bien que le respect de ces formalités soit essentiel au maintien de la règle de droit, nous nous intéressons ici à une décision préalable : comme tout gouvernement cherche à réaliser certains objectifs « notamment sa réélection », sur quelle base peut-il décider d'utiliser un instrument politique donné plutôt que d'autres qui seraient tout aussi valables du point de vue technique ? Pour répondre à cette question, il faut analyser ce concept abstrait que l'on nomme « le gouvernement ». Nous devons déterminer les rôles des principaux acteurs dans le processus décisionnel, les règles, à la fois officielles et officieuses, en vertu desquelles ils remplissent leurs rôles, ainsi que les objectifs qu'ils poursuivent, tant en raison des exigences de leurs rôles (fonctions) que parce qu'ils cherchent à maximiser leur intérêt personnel[2]. De plus, nous devons considérer la quantité et la qualité de l'information dont disposent les divers intervenants pour prendre leurs décisions. En cernant toutes ces dimensions du processus de prise de décision, il nous sera plus facile de considérer le problème du choix d'un instrument politique à partir des divers points de vue de ceux qui participent à la résolution de conflits. Pour plus de détails sur la matière présentée ici, se référer à Hartle [1979], p. 59.

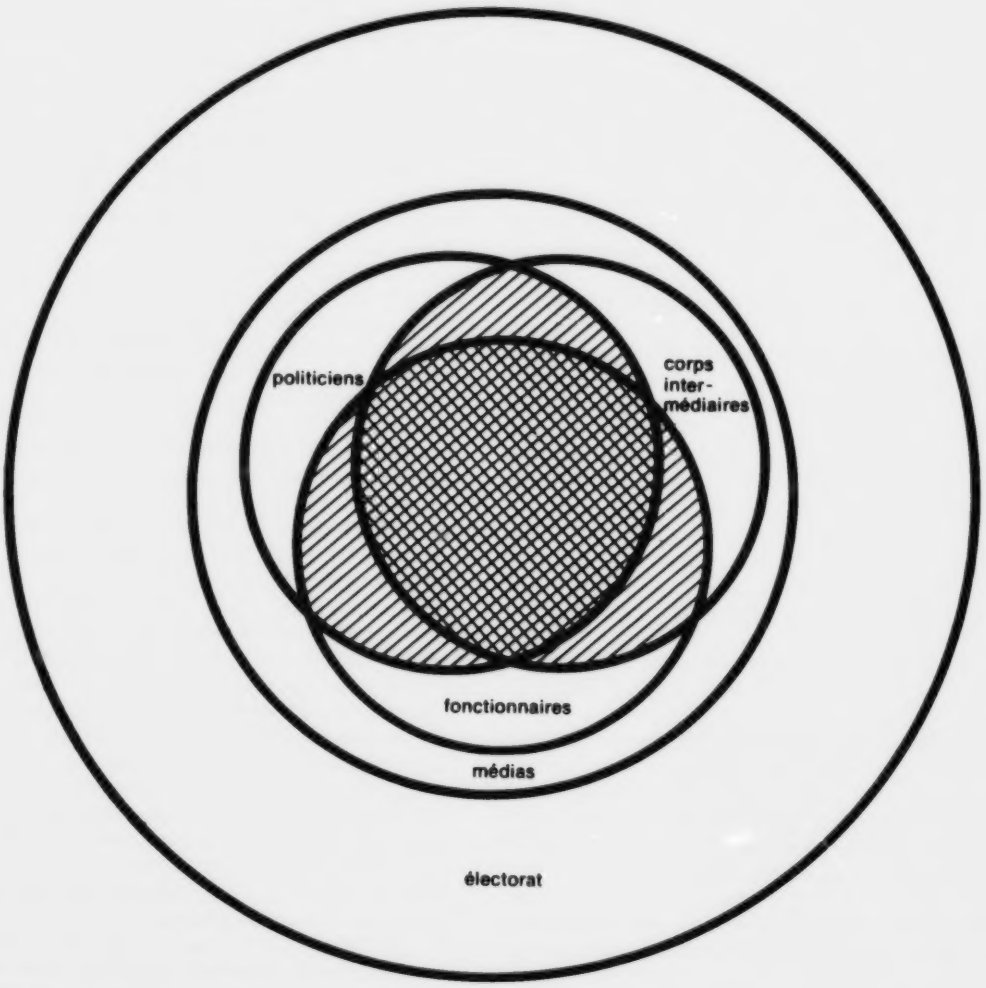
Il importe de souligner que nous nous intéressons surtout aux divers points de vue des décisionnaires de tous genres. Dans un système parlementaire, où le gouvernement du moment détient une majorité en Chambre et, comme c'est généralement le cas, peut imposer la discipline de parti, le premier ministre est officiellement le principal responsable du choix des instruments politiques. Cet aspect formel peut cependant obscurcir toute la complexité de la situation réelle. Il est rare que le premier ministre prenne des décisions importantes de façon unilatérale. La plupart des décisions sont le fruit du travail collectif du cabinet, où l'on en arrive à un consensus plus ou moins parfait. De plus, ces décisions traduisent les décisions antérieures de toute une série de personnes qui interviennent à divers titres : les décisions de corps intermédiaires qui défendent des mesures précises ou s'y opposent; les décisions des médias dans leur façon de couvrir la question; les décisions des fonctionnaires qui élaborent des propositions à soumettre à un ministre; les attitudes perceptibles des électeurs, etc. De plus, les décisions finales relatives au choix d'un instrument sont fortement modelées parce qu'on anticipe relativement à leur impact sur les décisions ultérieures d'une multitude de personnes, y compris celles que nous avons mentionnées plus haut.

Comme nous l'avons déjà signalé, le processus de prise de décision au sein du gouvernement consiste essentiellement à résoudre des conflits, de sorte qu'il est bon de l'envisager comme l'interaction ou l'interrelation entre quatre « jeux » distincts, sérieux et continus – des jeux qui ont chacun leurs règles propres relativement au choix des joueurs, aux règles du jeu, ainsi qu'aux règles, explicites et implicites, régissant les récompenses et les punitions. Il convient de rappeler que le mot « jeu » est utilisé dans son sens technique, pour désigner le comportement stratégique des gens dans une situation d'incertitude. L'interaction entre les gagnants de chacune des parties qui détermine finalement les décisions du gouvernement est elle-même régie par une série de « supra-règles » qui restreignent l'étendue du conflit et en « légitiment » le résultat. Dans le présent contexte, la « légitimation » des décisions signifie que les décisions sont, en un certain sens, considérées

comme ayant été prises de façon équitable. Les choses ont suivi leur « cours normal ». En conséquence, les perdants acceptent leur perte dans la mesure où ils n'ont pas recours à la violence où à d'autres actes illégaux, peut-être parce qu'ils ne peuvent convaincre d'autres personnes de se joindre à eux pour participer à la dissidence.

Il convient de distinguer les jeux suivants : le jeu des corps intermédiaires, le jeu politique, le jeu des fonctionnaires et le jeu des médias. Les électeurs sont évidemment extrêmement importants, principalement parce qu'ils peuvent choisir les personnes qui participeront au jeu politique. Pour nos fins, cependant, les électeurs autres que ceux qui font partie de corps intermédiaires *organisés* (à l'exclusion des partis politiques) ne sont pas considérés comme des joueurs dans ce jeu de prise de décision. Cela ne signifie pas pour autant que ces personnes sont des spectateurs désintéressés. Sur le plan analytique

Figure 2-1
Les quatre jeux interdépendants



toutefois, il est préférable de les considérer comme des « clients » ou des « acheteurs » qui choisissent, entre les divers candidats politiques et (ou) les partis, ceux qui, conformément à leurs attentes, serviront le mieux leurs intérêts personnels ou leur nuiront le moins.

Le système de prise de décision est structuré de façon qu'il soit dans l'intérêt des principaux acteurs du jeu des corps intermédiaires et du jeu politique de défendre les intérêts de ceux qu'ils représentent et (ou) qu'ils aimeraient représenter. Les acteurs détiennent ou cherchent à détenir des procurations pour défendre les intérêts conflictuels des groupes d'individus qui composent notre société. Le droit qu'a toute personne faisant partie d'une société démocratique de voter pour la personne (chef de parti) qu'elle désire voir la représenter constitue, d'un certain point de vue, un bien collectif (social) : lorsque cette personne exerce son droit, elle ne diminue en aucune façon les droits des autres personnes. De plus, les électeurs ne peuvent se voir refuser l'exercice de ce droit.

Le diagramme qui suit (figure 2-1) illustre bien les relations existant entre les diverses parties qui se jouent.

La surface doublement hachurée correspondant à l'intersection du jeu politique, du jeu des fonctionnaires et de celui des corps intermédiaires représente le cœur du processus de prise de décision. Le diagramme fait aussi état, dans les autres zones hachurées, des interactions entre chacun des groupes, par paire. Il y a également interaction entre chaque groupe et les médias : c'est par le biais des médias que l'électorat perçoit chacun des jeux qui se jouent et les interactions entre les divers groupes. En fait, les participants à chacun des jeux perçoivent souvent, par le biais des médias, ce qui se produit dans leur propre jeu, et encore davantage dans les autres jeux.

Le jeu des corps intermédiaires

Nous possédons tous une série d'intérêts liés à notre origine ethnique, à notre sexe, notre âge, notre santé, notre situation familiale, notre appartenance religieuse, notre situation géographique, notre éducation, notre profession, notre emploi, nos actifs réalisables, etc. Certains facteurs sont tangibles, comme notre corps; d'autres sont intangibles, comme notre réputation. Nous en partageons certains avec d'autres, comme notre environnement physique ou culturel. D'autres, comme notre bureau et notre emploi, nous sont tout à fait exclusifs. En affirmant que les individus ont une multitude d'intérêts, on affirme tout simplement qu'ils possèdent une multitude de droits de propriété divers relatifs à des choses qui leur procurent une certaine satisfaction (« utilité »), que ce soit directement (par exemple, l'abri que leur procure leur domicile) ou indirectement (par exemple, le revenu provenant de la location d'une maison et utilisé pour acheter des aliments). Non seulement existe-t-il toute une gamme de ces « choses », mais l'importance et la composition du portefeuille de ces actifs diffèrent considérablement d'une personne à l'autre.

Les intérêts des individus peuvent être accrus ou diminués de deux façons : premièrement, ils sont soumis à des gains et des pertes aléatoires, notamment les diverses dotations initiales de chaque personne; deuxièmement, en consommant plus ou moins (y compris sur le plan du loisir) et, par conséquent, en diminuant ou en augmentant leur épargne et leur investissement, les individus peuvent modifier le nombre de leurs droits de propriété. Pour l'essentiel, la théorie économique traditionnelle se préoccupe soit principalement des investissements dans les valeurs marchandes soit du capital humain qui fournit des services personnels ayant une valeur marchande. Dans l'analyse, on pose généralement comme hypothèse que les règles ou le cadre institutionnel demeurent constants. Nous nous préoccuperons cependant de l'investissement, en temps, en efforts, en argent et en paiements en nature, effectué par des individus et des groupes en vue d'influer sur des décisions gouvernementales. Ceux-ci peuvent modifier considérablement les droits de propriété qu'ils possèdent en incitant un gouvernement à modifier des règles, ou à faire preuve d'une certaine discrétion qu'il leur est favorable. Si une personne peut inciter les autorités municipales à modifier le zonage de sa propriété pour qu'elle devienne une zone commerciale, elle peut en accroître considérablement la valeur marchande. L'augmentation de la valeur de cette propriété représente un rendement sur l'investissement en temps et (ou) en argent nécessaire pour obtenir les modifications de zonage; ce rendement est tout aussi réel que le rendement que l'on obtient, par exemple, du temps et de l'argent consacrés à la production de gadgets. La même chose vaut pour des investissements en vue d'obtenir d'autres changements de règles ou des décisions favorables de la part de ceux qui ont le pouvoir d'exercer une certaine discrétion dans le cadre de ces règles [Hartle (1979), p. 49].

Les choses sont suffisamment simples lorsqu'il s'agit d'individus indépendants qui investissent leur propre temps et leur propre argent pour obtenir des décisions en leur faveur. Cependant, il arrive souvent

que des groupes de personnes ayant des intérêts semblables puissent exercer une plus grande influence lorsqu'elles agissent de concert, en tant qu'organisation. Ainsi, une personne qui s'adresserait aux autorités municipales pour faire modifier le zonage de sa propriété pourrait voir ses efforts annihilés par les protestations d'une association de propriétaires du voisinage qui craindrait une dévaluation des propriétés de ses membres si un immeuble commercial était érigé dans ce secteur exclusivement résidentiel. Pareillement, pour obtenir une modification de la fiscalité, l'Association minière du Canada pourrait sans doute exercer des pressions beaucoup plus efficaces qu'une seule entreprise minière, puisque cette association compte plusieurs milliers de membres. De plus, toute entreprise minière hésiterait à investir, à elle seule, des sommes considérables pour obtenir une modification de la fiscalité qui bénéficierait à nombre d'autres entreprises qui n'auraient rien eu à débourser.

Lorsqu'on étudie le rôle des corps intermédiaires organisés, deux questions nous viennent à l'esprit : dans quelles conditions se constituent-ils et survivent-ils ? Comment exercent-ils leur influence ? Nous tenterons ici de répondre brièvement à ces questions, en commençant par la seconde.

Pour l'essentiel, les corps intermédiaires organisés cherchent à défendre les intérêts mutuels de leurs membres, en recourant à l'un ou l'autre des moyens suivants :

1 Ils incitent l'électorat à réagir en faveur ou contre un changement de politique donné en faisant appel aux médias par le biais de manifestations publiques et de conférences dont ceux-ci rendent compte, ou par le biais de communiqués de presse et d'annonces. On cherche évidemment à agir sur les préférences des électeurs afin que les partis politiques en lice modifient leurs positions en vue d'obtenir l'appui de l'électorat.

2 Ils fournissent des renseignements supplémentaires (parfois extrêmement biaisés) aux décisionnaires, d'ordinaire les ministres et les fonctionnaires, dans l'espoir de réussir à influencer leurs décisions dans un sens favorable au groupe. Des renseignements peuvent être transmis oralement par une délégation ou, ce qui est plus fréquent, dans un mémoire à un ministre ou à un fonctionnaire.

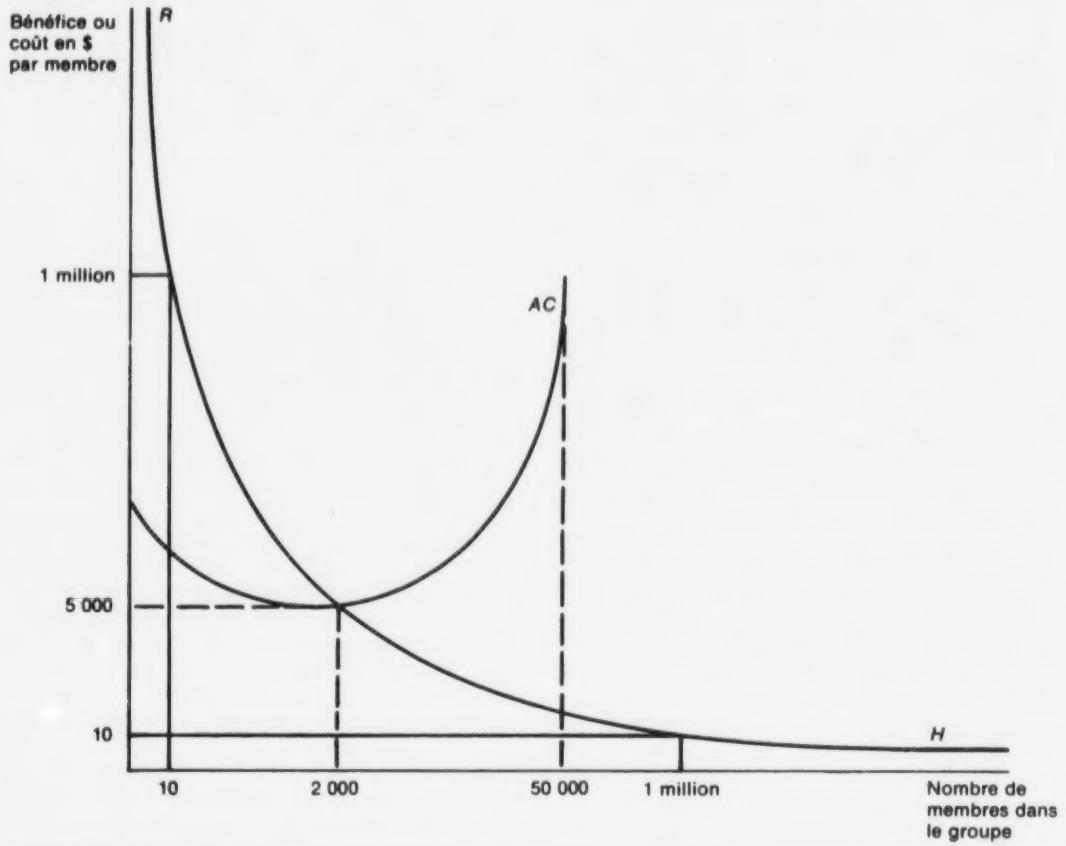
3 Ils offrent des compensations aux politiciens et (ou) aux fonctionnaires en échange d'une décision qui leur est favorable, par exemple, le maintien d'un statu quo. Le groupe peut notamment offrir un appui important en termes de votes, présenter des comptes rendus favorables dans les médias, ou encore contribuer en espèces ou en nature à une campagne de financement.

4 Ils participent aux procédures relatives à une réglementation. Le groupe peut, par exemple, engager du personnel ou acheter les services juridiques, comptables ou consultatifs nécessaires pour intervenir, par le biais de mémoires ou de présentations orales, auprès de certains organismes de réglementation. Dans une certaine mesure, ces phénomènes font partie de toute procédure juridique.

Tous ces moyens de pression ont un aspect commun : ils exigent que l'on dépense du temps et (ou) de l'argent, ce que l'on qualifie généralement de « frais de transaction ». Ces frais peuvent être relativement faibles; ainsi, une ou deux personnes peuvent inviter un ministre à dîner et lui fournir des renseignements dont elles disposent, et qui lui sont inconnus. D'autres méthodes, comme une campagne de publicité, peuvent coûter des millions de dollars. C'est l'importance de ces frais de transaction par membre de l'association, par rapport aux bénéfices que chaque membre prévoit tirer de ces pressions, qui détermine la constitution de corps intermédiaires. Cela répond à la première des deux questions posées précédemment [Berry, 1978].

On peut utiliser un diagramme très simple (figure 2-2) pour illustrer ce dont il est question. Pour plus de simplicité, supposons qu'un changement politique n'ait que des effets distributifs. Autrement dit, nous supposons que la *somme* des gains d'un groupe est exactement égale à la *somme* des pertes subies par un autre groupe (jeu de somme nulle). Supposons qu'il s'agisse d'un montant de 10 millions de dollars et que le groupe gagnant compte dix membres, alors que le groupe perdant en compte un million. Comme l'aire en dessous d'une hyperbole équilatère est constante par définition, nous pouvons tracer une courbe *RH* dans la figure 2-2 (qui n'est pas à l'échelle) afin d'illustrer la relation entre la taille du groupe et le montant des gains ou des pertes pour chaque membre de chacun des deux groupes, lorsque le montant en jeu est de 10 millions de dollars. Le diagramme comporte une seconde courbe : *AC*. Cette dernière illustre le coût de transaction moyen par membre pour un corps intermédiaire hypothétique, parfaitement efficace, ayant un objectif quelconque. On constate que la courbe du coût moyen est en forme de U. Cela traduit l'hypothèse voulant que l'organisation ait une taille optimale. (En fait, il est peu probable que les forces de la concurrence puissent mener à une telle situation.) Dans le diagramme, la taille optimale du groupe est de 2 000 membres et le coût par membre est alors de 5 000 $.

Figure 2-2
Illustration simplifiée du problème du «parasite»



Dans ce cas, le groupe gagnant, constitué de dix personnes, n'aura aucune difficulté à se réunir pour exercer des pressions auprès du gouvernement en vue d'obtenir une décision qui lui soit favorable. Le coût d'investissement par membre est largement inférieur aux bénéfices anticipés : la courbe *RH* est largement au-dessus de la courbe *AC* lorsque le groupe ne compte que dix personnes. Pareillement, étant donné les hypothèses posées, les perdants ne s'organiseront sans doute jamais, car le coût moyen nécessaire pour exercer des pressions en vue de contrer une décision défavorable (*AC*) est supérieur aux bénéfices moyens (frais évités) par membre (*RH*) pour tout groupe comptant plus de 2 000 membres. Dans notre exemple, un changement de politique ferait un million de perdants.

Pourquoi présume-t-on que la taille optimale de l'organisation doive être relativement petite ? La réponse est liée au problème des « parasites »[3]. Bien que certains coûts soient fixes, quel que soit le nombre de membres [Peltzman (1976), p. 211], ce qui se traduirait par une tendance à la baisse des coûts moyens, la difficulté d'amener chaque membre à verser sa part des frais pour l'exercice de ces pressions augmente extrêmement rapidement. (Dans le diagramme, nous supposons qu'ils tendent vers l'infini lorsque le groupe atteint le nombre de 50 000

personnes.) Même si chacun des membres d'un groupe ayant des intérêts semblables tirait un avantage politique net des pressions exercées, il se peut qu'une personne décide de ne *pas* contribuer si elle pense que cela ne modifiera aucunement les résultats. Lorsque le groupe compte peu de membres, il est facile de repérer ce genre de « parasites » et d'exercer une persuasion morale ou des sanctions sociales à leur égard. Le problème des parasites peut être maîtrisé à peu de frais. Cependant, plus le nombre de membres et (ou) leur dispersion géographique s'accroît, moins ces méthodes sont efficaces. Pour recruter des membres et les conserver, l'association devra peut-être leur offrir des avantages supplémentaires qui pourraient même prévaloir sur les pressions qui constituent son objectif principal [Olson (1965 et 1971), p. 60]. Des événements sociaux, comme des congrès « amusants » tenus dans des endroits exotiques, ouverts uniquement aux membres ayant contribué, sont un exemple de ce genre d'avantages. L'organisation de ce genre d'événement augmente les coûts de l'organisation, tout comme la production de bulletins d'information et ainsi de suite, qui ont principalement pour but de solliciter les membres.

Il n'existe aucune raison de croire que les pressions exercées sur les décisionnaires par des corps intermédiaires, que ce soit directement ou indirectement, aient des effets équilibrants, justes ou compensateurs. En effet, les intérêts généralement jugés d'une importance extrême, tel l'intérêt collectif pour la qualité de l'eau, sont habituellement si largement partagés qu'il devient extrêmement difficile pour un corps intermédiaire de s'organiser et d'exercer des pressions efficaces, à cause du problème des parasites. Par contre, ceux qui déversent des produits chimiques toxiques dans l'eau sont relativement peu nombreux et très conscients des avantages qu'ils ont à abuser de l'eau. Ils peuvent donc s'organiser efficacement et dépenser d'importantes sommes d'argent pour faire pression sur le gouvernement en faveur du maintien du statu quo. Ceux qui font pression auprès des gouvernements pour protéger les droits de propriété collectifs sont généralement des bénévoles, et les budgets dont ils disposent sont généralement le fruit d'un petit nombre de contributions, souvent non déductibles de l'impôt. Il est évident que lorsque les gouvernements veulent contrer l'action de ces groupes, ils peuvent mettre en œuvre des processus et des procédures extrêmement coûteux en termes de temps et d'argent. Cela semble donner aux deux parties opposées des chances égales d'exprimer leur opinion. Les pollueurs versent des honoraires très élevés à des spécialistes pour qu'ils mènent la lutte en leur nom. Pour leur part, les bénévoles manquent souvent d'argent et perdent rapidement patience.

Le principe d'« une personne, un vote » est la pierre angulaire de tout système démocratique. Est-ce que l'existence d'une multitude de corps intermédiaires qui cherchent à influer sur les décisions politiques, directement ou indirectement, en modifiant les préférences de l'électorat ou en modelant les décisions des représentants élus ne nie pas, du moins en partie, ce principe de la démocratie ? L'« école pluraliste », importante école américaine en science politique, soutient que les pressions de ces groupes se contrebalancent : la lutte qu'ils se livrent ne servirait qu'à éduquer l'électorat et les législateurs. Le résultat en serait une amélioration de la qualité des décisions politiques. À l'instar de Theodore Lowi [1969 et 1979; 1979, p. 314; 1972, p. 299] et d'autres critiques, nous croyons plutôt que la thèse ou la doctrine pluraliste ne mérite pas d'être retenue. Bien que la multitude de corps intermédiaires organisés se trouve habituellement dans une certaine situation d'équilibre dynamique par suite d'accommodements réciproques, certains intérêts collectifs extrêmement importants sont gravement sous-représentés pour les raisons que nous venons de mentionner.

Le jeu politique

Les acteurs du jeu politique sont bien connus : les élus au Parlement, principalement le premier ministre et les ministres qui dirigent le cabinet; ceux qui aspirent à être élus, principalement les personnes nommées par un parti politique comme candidat à une élection à venir; enfin, les membres de partis politiques, principalement ceux qui ont été élus à un poste au sein du parti.

L'étude du rôle des partis politiques dépasserait largement le champ de la présente analyse. Sur le plan fonctionnel, les partis ont de nombreux points en commun avec les corps intermédiaires, mais ils sont aussi beaucoup plus complexes, tant sur le plan de leurs objectifs que de leurs moyens d'action. Aux fins de cette analyse, il serait peut-être préférable de considérer les partis politiques comme des coalitions très larges de personnes disposées à travailler ensemble pour faire élire une équipe de candidats. Vraisemblablement, les membres croient que l'élection du parti qu'ils appuient servirait mieux leurs intérêts personnels que l'élection d'une autre équipe. Les intérêts ainsi défendus sont parfois très personnels (par exemple, nomination à un poste), parfois très restreints, sans être exclusifs (par exemple, décisions politiques favorables à une industrie donnée), parfois très généraux (par exemple, appui à une position de défense donnée). Comme tout parti

cherche à recueillir l'aval de l'électorat le plus large possible, il doit chercher à accommoder (rapprocher) la gamme la plus vaste possible des intérêts intrinsèquement opposés de ses membres. Sur le plan formel, c'est au niveau des membres du parti que le processus de résolution des conflits devrait débuter, processus qui monterait graduellement jusqu'à la prise de décision finale au sein du cabinet[4].

Bien que les partis cherchent à rapprocher la plus vaste gamme d'intérêts possibles, ils doivent aussi se différencier de leurs concurrents. Tout comme dans le cas de produits de consommation de marque nominative, cela se fait principalement par le biais de l'emballage et de la publicité. Le parti cherche à inculquer à l'électorat une image de marque qui sera symbole de qualité politique. De façon un peu plus précise, on espère que la plupart des électeurs en viennent à considérer que le parti offre une *approche* cohérente à l'égard de *toutes* les questions politiques qui les préoccupent. Pour certains, les motifs qui les amènent à appuyer une approche, plutôt qu'une autre, sont de nature idéologique, à savoir que les positions sont justes d'un point de vue moral. Pour d'autres, il s'agit d'un choix de nature pragmatique, en ce sens qu'ils cherchent à défendre leurs intérêts. Du point de vue du parti, l'un ou l'autre des motifs est tout à fait acceptable.

Les candidats sont nommés par l'association de la circonscription de chacun des partis politiques. Dans certains partis, ce processus de nomination est surtout simulé : en fait, le candidat a déjà été choisi à un autre niveau de l'organisation du parti. Dans d'autres partis, le processus est facilement et fréquemment manipulé par la personne disposant des fonds les plus considérables pour sa campagne, qu'ils proviennent de sa fortune personnelle ou qu'ils aient été fournis par des supporteurs, pour des motifs tout aussi bien vertueux que condamnables. Dans d'autres partis enfin, le processus est raisonnablement démocratique.

Au moment d'une élection, chaque candidat agit, d'un certain point de vue, comme un concessionnaire qui vend *toute* la gamme des politiques du parti, c'est-à-dire sa plate-forme. La perception qu'a l'électorat du dossier du parti et de la qualité de son chef peut favoriser ou défavoriser le candidat. Bien que le programme du parti soit essentiellement fondé sur des résolutions adoptées précédemment en congrès, l'essentiel du programme est conçu par le chef de parti et son équipe constituée de conseillers, d'employés et de membres élus du parti. Le programme est souvent modifié en cours de campagne en fonction de l'évolution des autres partis et des réactions de l'électorat, telles qu'elles se manifestent dans les sondages d'opinion privés. Il est essentiel de reconnaître que l'électeur type, placé devant son bulletin de vote, fait face à deux ou plusieurs séries extrêmement complexes de politiques potentielles. Si l'on insiste, la plupart des partis prétendront avoir « une politique » pour à peu près toutes les questions possibles. La plupart de ces politiques sont cependant vagues, quelques-unes seulement étant bien définies. Pour l'électorat, certaines politiques peuvent être extrêmement importantes, alors que d'autres peuvent lui être tout à fait indifférentes. Par ailleurs, est-il probable qu'une promesse politique soit effectivement réalisée ? Étant donné toute la complexité et le caractère incertain de la question, il n'est pas étonnant que la plupart des électeurs ne semblent voter qu'en fonction d'une ou deux questions bien précises (par exemple, une proposition d'accroître la taxe d'accise sur l'essence) ou en fonction de leur adhérence inconditionnelle au parti (par exemple, je vote toujours « libéral »), ou encore sur le jugement qu'ils portent sur le chef de parti (par exemple, « ce qu'il est gourde ! » ou « il est tellement arrogant »).

Dans la présente étude, nous supposons que le principal objectif des politiciens consiste à maximiser les probabilités de leur élection ou de leur réélection. Ceux-ci considèrent-ils le succès électoral comme un but en soi ou comme un moyen d'atteindre une autre fin ? Ils ne l'avoueront pas explicitement, mais il ne fait aucun doute que la réponse varie en fonction des personnes, des circonstances et du temps. Quant aux fins recherchées, elles peuvent être larges et altruistes aussi bien qu'étroites et matérialistes. Nous reviendrons là-dessus vers la fin du chapitre.

Dans la carrière d'un politicien, le fait d'être élu est une étape nécessaire, mais non suffisante. La plupart des politiciens aspirent à la direction du parti ou du moins à siéger au cabinet. Très peu atteignent le premier objectif et peu réalisent le second. Pour atteindre les hauts rangs du parti, il faut remplir certaines conditions : il faut que les membres du parti dans la circonscription concernée soient suffisamment satisfaits pour que le candidat puisse compter sur leur plein appui à l'occasion de la prochaine élection; il faut au moins sembler tenter de servir la multitude des intérêts souvent opposés de ses commettants; il faut aussi sembler être loyal, travailleur, entièrement dévoué aux intérêts de l'ensemble du parti; enfin, il faut se construire une image et une certaine réputation auprès des médias afin de se différencier positivement par rapport aux concurrents au sein du parti. C'est très difficile pour les simples députés, auxquels la discipline de parti est rigoureusement imposée. C'est particulièrement difficile pour les membres de l'opposition qui ne font pas partie du « cabinet fantôme ». Voici les conséquences que peuvent avoir des échecs apparents sur ces divers

plans : le candidat peut se voir refuser une nouvelle nomination peu de temps avant une élection, il peut être défait aux bureaux de vote si ses partisans manifestes ne sont pas appelés à voter dans sa circonscription ou que ses commettants n'ont pas été impressionnés par sa performance; il peut aussi se voir refuser l'appui financier du parti et d'autres formes d'appui électoral; enfin, il peut lui être difficile de dispenser certaines faveurs.

Tout comme l'association de la circonscription a servi les intérêts d'un candidat qui a été élu, de même le simple député du parti au pouvoir servira ses propres intérêts en respectant la discipline de vote du parti, sans la remettre en question. Les réunions hebdomadaires du caucus des députés sont généralement peu importantes, particulièrement lorsque le parti dispose d'une majorité absolue. Il convient de souligner que, dans le cadre d'un système parlementaire, un gouvernement majoritaire nouvellement élu dispose d'énormément de pouvoir. Les simples députés du parti appuient presque toujours les décisions du cabinet. Le Sénat peut tout au plus retarder les décisions. Enfin, l'approbation du gouverneur général semble être devenue pratiquement automatique (bien qu'il y ait eu une exception en Australie vers la fin des années 70). Les décisions du cabinet deviennent rapidement loi. Il peut arriver que certaines décisions du cabinet soient suffisamment contestables pour que la discipline de parti s'effondre. Et il existe évidemment certaines limites définies par le droit constitutionnel et la *common law* en ce qui concerne les pouvoirs du cabinet. Il n'en demeure pas moins que ce dernier dispose d'une liberté d'action très considérable. Les seules véritables contraintes auxquelles il est soumis viennent de l'opposition des provinces ou de l'électorat dont il doit anticiper les réactions en vue de l'élection suivante. Néanmoins, l'élection ne peut avoir lieu que cinq ans plus tard et il faut bien admettre que la plupart des électeurs semblent avoir la mémoire courte. Il ne leur faut que quatre à six mois pour oublier la plupart des décisions politiques.

Idéalement, les membres du cabinet devraient traduire collectivement, en microcosme, les intérêts opposés des électeurs, tant du point de vue des questions qui les touche (par exemple, les affaires, le travail, l'environnement, la vieillesse) que de l'intensité avec laquelle ils défendent leurs positions (par exemple, les agriculteurs ont un pouvoir de négociation relativement important). Toujours de façon idéale, les ministres devraient défendre la multitude des intérêts qu'ils représentent et ce, le plus vigoureusement possible, étant toutefois entendu que l'on doit arriver, sous la gouverne du premier ministre (appuyé par les ministres des organismes centraux que nous définirons plus loin), à un rapprochement de ces intérêts dans le cadre d'une série de décisions politiques qui satisferont le plus grand nombre possible d'électeurs marginaux de diverses circonscriptions marginales. En d'autres termes, la série de compromis devrait, aux yeux des personnes touchées, *paraître* telle qu'aucun autre parti ne puisse présenter de solution qui leur *semble* préférable. Comme l'avenir politique de chacun des membres du cabinet dépend largement du succès de l'ensemble du cabinet (nous négligeons les stratagèmes de ceux qui cherchent à évincer le chef), ces membres acceptent que le premier ministre soit le médiateur et le conciliateur qui peut et doit imposer des décisions dans un délai de son choix et de façon unilatérale au besoin. Si les membres du cabinet n'acceptent pas gracieusement les décisions du premier ministre et ne semblent pas les appuyer entièrement en public, le premier ministre peut les reléguer à un ministère moins prestigieux ou les éliminer entièrement du cabinet. Inutile de dire que l'une ou l'autre de ces interventions est susceptible d'aliéner les corps intermédiaires que le ministre était censé représenter lors de sa nomination.

On s'attend généralement à ce que la plupart des ministres défendent les intérêts propres à leur ministère (ainsi que d'autres, propres à une région par exemple), mais les organismes centraux du gouvernement doivent généralement représenter les intérêts de l'ensemble des ministères. Dans le gouvernement du Canada, les deux principaux organismes centraux[5], outre le Conseil privé (cabinet) lui-même, sont le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. Le ministère des Finances est responsable des questions relatives à l'imposition et à la dette publique. En fait, c'est ce ministère qui exerce la plus grande influence sur les dépenses *totales* du gouvernement. Il est aussi responsable, entre autres, des politiques liées aux variations du taux de change, en collaboration avec la Banque du Canada. Le président du Conseil du Trésor, appuyé par un secrétariat et le Bureau du contrôleur général, est responsable de l'élaboration du budget (dans le cadre des limites imposées par le ministère des Finances), de la gestion du personnel, de la gestion financière et de l'évaluation des programmes, pour ne mentionner que les champs d'intervention les plus importants.

D'autres ministres servent aussi l'intérêt collectif de l'ensemble du gouvernement, les ministres de la Justice et des Affaires extérieures étant les plus importants, et ceux qui sont responsables de la fourniture des services communs (par exemple, les achats, la construction, le logement) étant les moins importants. En 1977, le gouvernement Trudeau a créé un Conseil des ministres du développement

économique comportant un président et un secrétariat. Le président était en quelque sorte un « super-ministre » responsable de la coordination de toute une série de programmes dont l'objectif avoué était la gestion du développement économique. Comme bon nombre de ces programmes relevaient d'autres ministères (par exemple, les ministères de l'Industrie et du Commerce, de l'Expansion économique régionale et des Transports), le ministre responsable de ce Conseil devait jouer un rôle de coordination semblable à celui du premier ministre, à une échelle plus réduite toutefois, étant toujours subordonné au premier ministre. Après l'élection de mai 1979, le gouvernement Clark a maintenu cette structure tout en élargissant le concept au domaine de la politique sociale. L'administration Trudeau, revenue au pouvoir le 18 février 1980, a poursuivi, comme il fallait s'y attendre, dans la même direction.

La création de ces super-ministères et de ces super-ministres s'est faite, dans une certaine mesure, par un transfert de responsabilités du ministre des Finances, du président du Conseil du Trésor et de leurs organismes respectifs. Le transfert était toutefois incomplet et n'est pas susceptible de se poursuivre dans un proche avenir. Par conséquent, cette nouvelle structure représente sans doute un pas vers une centralisation plus poussée de l'autorité aux dépens des ministres qui défendent des intérêts particuliers (par exemple, l'agriculture, le travail et la santé). L'explication la plus plausible de ce changement est que l'intervention de plus en plus fréquente du gouvernement dans un nombre de plus en plus grand d'aspects de nos vies a fait croître de façon exponentielle l'interdépendance des diverses politiques (responsabilités). Les politiques vont souvent à l'encontre l'une de l'autre ou, au mieux, ne se complètent pas. Ce phénomène est, dans une certaine mesure, accidentel : lors de leur mise en application, les effets secondaires de certaines politiques étaient soit inconnus, soit négligés.

Un de nos arguments principaux, c'est que les partis politiques se disputent l'appui des électeurs marginaux, dans des circonscriptions marginales, afin d'obtenir la victoire électorale qui constitue *le principal* objectif du jeu politique. Pour atteindre cet objectif, un parti doit offrir, aux yeux des électeurs dont dépend la victoire, davantage que les partis concurrents et ce, à moins de frais. Cela peut se faire en exerçant une certaine coercition à l'égard d'autres électeurs, en particulier l'électorat déjà engagé (électorat inframarginal) sous quelque bannière que ce soit, en lui donnant moins à un coût plus élevé. Il est cependant possible d'adopter une approche plus subtile : comme les magiciens qui profitent de la perception limitée de leur auditoire, les meilleurs politiciens peuvent donner l'impression que les avantages sont obtenus gratuitement, les coûts s'étant évaporés entièrement ou ayant été réduits de moitié.

Le jeu des fonctionnaires

Le pouvoir exécutif du gouvernement canadien est celui du cabinet et de la Fonction publique (les fonctionnaires). Voici les fonctions exercées par les fonctionnaires : conseils politiques, exercice de l'autorité ministérielle qui leur est dévolue, négociation dans le cadre de certains champs définis par les ministres et administration de programmes gouvernementaux. Comme pour toute autre profession, les fonctionnaires ont, pour la plupart, choisi ce genre d'emploi. Ceux qui attachent beaucoup d'importance à la sécurité d'emploi et (ou) veulent influer sur les politiques nationales sont plus susceptibles de se présenter à ce genre de poste que ceux qui cherchent plutôt à maximiser leur revenu. De même, *toutes choses étant égales par ailleurs*, les professionnels qui sont disposés à sacrifier une partie de leur revenu pour avoir la satisfaction de « changer le monde » sont plus susceptibles de postuler un poste au sein de la Fonction publique. Quelles que soient les motivations qui les incitent à entrer dans la Fonction publique, la meilleure façon de prédire leur comportement ultérieur consiste à supposer qu'ils cherchent de l'avancement (une augmentation de leur influence sur le plan politique) dans le cadre du système. Comme pour toute autre profession, cela signifie que leur comportement doit être compatible avec le système de motivation implicite et explicite qui, du moins sous certains aspects, diffère du système officiel et, certainement, du système rhétorique.

Un comportement « approprié » est récompensé par une promotion (les augmentations de salaire au mérite étant relativement peu importantes), mais il convient de souligner qu'un comportement « inadéquat » est généralement puni par l'absence de promotion, et non par une rétrogradation ou un renvoi. Voilà le résultat pervers de l'application d'un principe très louable. Jusqu'en 1917, toutes les nominations au sein de la Fonction publique dépendaient « du bon vouloir » des dirigeants. En conséquence, chaque fois que le parti au pouvoir changeait, le favoritisme politique entraînait un changement des titulaires de la plupart des postes. L'introduction du principe du mérite comme base de nomination, qui entraînait la tenue de concours, éliminait aussi les rétrogradations ou les renvois, sauf « avec justification ». De plus, « les justifications » ont été définies de façon étroite et l'on a établi des procédures d'appel complexes. Il devenait ainsi tellement long et plutôt

gênant pour un supérieur de « justifier » un renvoi ou une rétrogradation que, sauf dans le cas de dédoublement de fonctions (ce qui est difficile à prouver, aussi étonnant que cela puisse paraître), ou encore dans le cas de mauvaise conduite évidente, le degré de sécurité d'emploi dans la Fonction publique est extrêmement élevé. Même si le maintien en place de fonctionnaires incompétents ou paresseux et l'influence de tels fonctionnaires sur le moral de leurs collègues imposent aux contribuables un fardeau non négligeable, les problèmes majeurs ont trait au temps et aux efforts que doivent consacrer les personnes compétentes et ambitieuses pour « contourner » les difficultés et s'acquitter de leurs fonctions.

Tout cela découle de l'application d'une loi : la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, 1966-1967* [1970]. En pratique toutefois, cela s'applique aussi, toujours à peu d'exceptions près, aux personnes qui détiennent des postes grâce au « bon vouloir » des dirigeants. Pour des raisons de convenance sans doute, la tradition veut que lorsque le premier ministre désire, pour une raison quelconque, se débarrasser du titulaire d'un poste donné, il doit lui offrir un autre poste de même niveau, mais d'où il ne puisse plus intervenir. C'est ainsi que les sous-ministres indésirables deviennent, sans que l'on sache trop comment, consul général dans une ville américaine ou membre d'une commission ou d'un conseil peu connu. Lorsque le parti au pouvoir a changé en 1957 et en 1979, il n'y a pas eu de renvois de fonctionnaires supérieurs dans le premier cas (bien qu'il y ait eu des démissions) et il n'y eu que deux renvois, mais extrêmement importants, dans le second cas.

Les nouveaux gouvernements, surtout lorsqu'ils n'ont pas été en fonction depuis longtemps, sont extrêmement dépendants des fonctionnaires supérieurs en poste. Lorsqu'ils ont acquis suffisamment de connaissances pour pouvoir faire des changements, ils se sont déjà rendu compte que la majorité des fonctionnaires supérieurs du gouvernement fédéral ne sont pas particulièrement partisans. Ils ont aussi appris qu'il existe, et qu'il doit y avoir, un haut niveau d'interdépendance et de respect mutuel entre chaque ministre et ses fonctionnaires supérieurs. Pour être plus précis au sujet de cette question complexe et subtile, nous dirons que les fonctionnaires ne doivent pas chercher à jouer le rôle du ministre. Ils doivent toutefois prévoir ce dont le ministre a besoin pour poursuivre ses ambitions politiques et agir de façon à l'aider à réussir à son propre jeu.

Réciproquement, pour obtenir la loyauté et le dévouement d'un sous-ministre, le ministre doit prévoir ce dont ce fonctionnaire a besoin pour poursuivre ses ambitions et agir de façon à ce qu'il réussisse dans son propre jeu. En d'autres termes, il se développe une forme d'échange ou de réciprocité fondée sur la confiance mutuelle. Il existe évidemment des contraintes importantes. Premièrement, les choses inacceptables pour l'une ou l'autre des parties ne peuvent être dissimulées ou, du moins, ne devraient pas l'être. En deuxième lieu, le ministre et le fonctionnaire ont des obligations à l'égard du premier ministre. Le fonctionnaire ne doit pas (ou ne doit peut-être pas oser) appuyer le ministre dans toute initiative qui nuirait aux intérêts du premier ministre. Il ne doit pas non plus, sauf en *situation extrême*, traiter directement avec le premier ministre, sans l'approbation préalable du ministre dont il relève.

L'objectif du ministre est d'être réélu comme membre du parti ayant le plus grand nombre de sièges, de demeurer membre du cabinet et d'obtenir les postes les plus prestigieux au cabinet, parfois même la tête du parti et le poste de premier ministre. Comme nous l'avons déjà souligné, la plupart des ministres, à quelques exceptions près (ceux qui sont responsables des intérêts communs du gouvernement), doivent défendre fortement les intérêts du ministère dont ils sont chargés. C'est ici que se rejoignent les intérêts du ministre et du fonctionnaire supérieur. Pour réussir sa carrière, le sous-ministre doit satisfaire à la fois son ministre *et* les subordonnés dont il dépend. Les fonctionnaires occupant des postes inférieurs ne sont satisfaits que lorsque les intérêts du ministère sont très bien défendus. Au fur et à mesure qu'un ministère grandit ou assume de nouvelles responsabilités, ou encore les deux, les possibilités d'avancement s'accroissent proportionnellement, puisqu'il y a création de postes supplémentaires ou possibilité de reclassifier les postes existants à des niveaux supérieurs. Du point de vue du sous-ministre, cette deuxième option est préférable à la première. Pour attirer et retenir « les éléments les meilleurs et les plus brillants », un ministère doit sembler offrir de meilleures chances d'avancement.

De plus, l'expansion permet plus facilement « d'occulter » ceux qui ne sont ni les meilleurs, ni les plus brillants, étant entendu qu'il est impossible d'éliminer le « bois mort » pour les raisons mentionnées précédemment. Un ministre ne peut briller sans que son ministère brille aussi, en ce sens qu'il doit fournir des « réponses » rapides aux problèmes ou aux possibilités qui se présentent. Pour que le ministère brille, le sous-ministre doit pouvoir offrir de l'avancement aux personnes dont il dépend. Quant aux ministères qui ont des responsabilités de nature opérationnelle, leur « croissance » signifie généralement une expansion de la portée ou de la complexité des tâches. En ce qui concerne les ministères plus politiques, leur « croissance » signifie généralement qu'ils se voient confier les principales responsabilités

relatives à l'élaboration des solutions permettant de régler les problèmes relevés. Dans ce dernier cas, des occasions d'avancement se présentent du fait qu'il semble nécessaire de disposer de plus de gens spécialisés et de postes de niveaux supérieurs. Il est évident que le ministre ne peut gagner sa partie qu'en aidant son sous-ministre à gagner la sienne. Cela s'applique aussi bien au sous-ministre par rapport au personnel qui lui est subordonné. La clé du jeu, c'est l'expansion, sous l'une ou l'autre des formes que nous venons de décrire, du moins en termes relatifs par rapport aux autres ministères [Breton et Wintrobe, 1979].

La situation qui prévaut dans les organismes centraux est considérablement différente. Outre les activités liées à la stabilisation, à la taxation et à la gestion de la dette du ministère des Finances, ces organismes sont essentiellement des coordonnateurs et des contrôleurs, et non des innovateurs sur le plan politique. Ils ont tendance à accroître leurs activités en raison de l'augmentation du travail due à l'intervention accrue du gouvernement, de la concurrence entre ces organismes pour des compétences données et des arguments toujours plus subtils justifiant l'augmentation des interventions et des activités dans les ministères d'exécution. Comme les relations entre les ministres sont fondamentalement conflictuelles, ils sont aussi amenés à se disputer les sous-ministres les plus compétents et ces derniers, à se disputer le personnel de soutien (en opposition au personnel d'exécution) le plus compétent. Cela donne naissance à un processus d'« auto-lévitation » dans l'ensemble du système, ce processus devant aussi être assumé par les ministres et les organismes centraux. Pour l'essentiel, il s'agit d'une expansion à contrecœur. Cependant, lorsque les organismes centraux se disputent des compétences, le processus d'auto-lévitation se reproduit.

Pour les fonctionnaires, l'information est d'une importance capitale. L'information donne du pouvoir, alors que le manque de renseignements conduit à l'impotence. À tous les niveaux, le succès dépend fondamentalement de la possibilité d'évaluer ou de prévoir correctement les attitudes et les actions des autres, pour pouvoir soit les aider, soit contrecarrer leurs projets. Comme le comportement stratégique est essentiel à la poursuite d'avantages personnels ou professionnels au sein du ministère, le succès ou l'échec d'une entreprise est généralement déterminé par la connaissance des alliances sans cesse mouvantes. Une réputation favorable, sur laquelle toute promotion repose en dernière instance, peut être fabriquée par de la fausse publicité, tout comme elle peut être ruinée par de fausses rumeurs. Comme les renseignements internes sont extrêmement précieux, ils sont d'ordinaire échangés et non pas donnés gratuitement. Il existe donc des réseaux internes d'information. Ceux qui respectent les règles implicites de ce jeu bureaucratique (ce qui revient à défendre le *système* dans son ensemble lorsque celui-ci est menacé) obtiennent graduellement accès à ce réseau, après avoir prouvé leur crédibilité. Ces réseaux sont aussi hiérarchisés. Toute déloyauté à l'égard du système entraîne une exclusion de ces réseaux qui peut avoir des conséquences extrêmement dévastatrices sur la performance ultérieure du contrevenant. Il est tout simplement impossible de fonctionner de façon efficace aux niveaux supérieurs sans savoir ce qui se passe « réellement » dans le système. C'est pour cette raison que les fonctionnaires supérieurs passent autant de temps au téléphone ou dans des déjeuners d'affaires, ainsi qu'à des rencontres dites « parties ».

Les corps intermédiaires et les fonctionnaires qui ont des responsabilités à l'égard de l'établissement de politiques entretiennent généralement des relations de nature symbiotique. Les fonctionnaires ont souvent besoin de renseignements dont seuls ces groupes disposent. Les corps intermédiaires tentent de persuader les fonctionnaires de la rationalité des propositions qu'ils mettent de l'avant dans l'espoir que cette démarche aura un effet favorable sur les conseils que présenteront les fonctionnaires pour l'établissement d'une politique donnée. Inutile de dire que les renseignements fournis sont souvent biaisés et les arguments, simplifiés. Il est cependant difficile de faire des généralisations.

En ce qui concerne les médias, les fonctionnaires sont généralement, comme tout le monde, très dépendants de ces organes d'information. À Ottawa, peu de fonctionnaires se font une opinion avant d'avoir lu le *Globe and Mail*. D'ordinaire, ils sont extrêmement réticents à fournir de l'information si ce n'est des communiqués de presse et des entrevues stéréotypés qui constituent une combinaison de faits, de rationalisation et de propagande gouvernementale. Il arrive cependant que des fonctionnaires supérieurs fournissent à des journalistes « fiables » des renseignements internes « à ne pas publier ». Pour le fonctionnaire, cela a l'avantage d'atténuer les critiques du journaliste qui risque de perdre sa source d'information, tout en lui permettant d'obtenir des renseignements « internes » du journaliste en question, l'appui des médias à l'égard de certaines politiques ou de programmes ministériels, ou encore de la propagande personnelle positive.

Le jeu des médias

Les médias jouent un rôle essentiel dans le processus de prise de décision; ce rôle est toutefois souvent

sous-estimé par ceux qui n'y sont pas étroitement liés. Dans une large mesure, les journalistes (au sens le plus large possible du terme) définissent les problèmes auxquels doivent répondre les divers partis politiques concurrents. De même, ils décrivent et interprètent ces réponses pour l'électorat et peuvent ainsi influer considérablement sur les résultats électoraux. Pour l'essentiel, la « réalité » de la majorité des gens se résume à ce qu'en disent la télévision, la radio, les journaux, les revues, les livres et les films. À l'occasion d'une campagne, la réalité se résume aux « manchettes » des bulletins télévisés de 18h00 ou de 23h00. C'est là, évidemment, la réalité du politicien, en ce sens que la perception qu'a l'électorat de ces politiciens et de leur action est au moins aussi importante que ce qu'ils sont « vraiment » et ce qu'ils font « vraiment ».

Il existe certainement un nombre infini de « réalités » que l'on peut retrouver dans les médias où il y a liberté d'expression. La « réalité » du *Globe and Mail* est extrêmement différente de celle du *Toronto Sun*. Lorsque les deux journaux couvrent le même événement, les « faits » peuvent fort bien être les mêmes, mais les interprétations données sont généralement extrêmement différentes. Ce qui est encore plus remarquable toutefois, c'est la disparité qui existe entre ces deux journaux, en ce qui concerne le choix des événements à couvrir et l'importance relative à leur accorder. La dissemblance vaut pour un journal (ou une revue) d'affaires *par rapport* au *Globe and Mail*. Peu des renseignements transmis par une revue d'affaires paraissent dans ce journal, car il est évident que le public intéressé aux détails des événements relatifs au monde des affaires est très restreint. Le phénomène est encore plus remarquable dans le cas des livres, des revues et des films mais sans doute moins présent dans le cas de la télévision et de la radio.

Bref, il n'existe pas de marché de l'information en général, pas plus qu'il n'existe de marché de l'alimentation en général. Aucun de ces biens ne sont homogènes. Il existe plutôt un nombre infini de marchés, ayant chacun sa clientèle et ses fournisseurs. Tout comme dans le cas de l'alimentation, chaque personne prend un peu d'une forme d'information et un peu d'une autre et les combine, en fonction de son budget, afin d'obtenir un régime satisfaisant à ses besoins et à ses goûts, tels qu'elle les perçoit. Comme l'acquisition et l'assimilation d'information est une activité coûteuse en termes de temps, d'argent et d'efforts, et comme il faut budgétiser toutes ses ressources, chaque personne doit forcément être extrêmement sélective. Au hasard, et selon des méthodes de sélection fondées sur leur formation et leur expérience, les individus restreignent leur consommation d'information. En conséquence, même les citoyens les plus instruits présentent des lacunes énormes au niveau de leur connaissance et de leur compréhension de la « réalité ». Toutes nos décisions sont donc fondées sur ce que Herbert Simon appelait une « rationalité restreinte » (« bounded rationality ») [1955, p. 99].

Par définition, la grande majorité des individus obtiennent pratiquement toute leur information courante des médias de masse (nous faisons abstraction des conversations et de l'observation directe). Outre quelques entreprises à but non lucratif, la rentabilité des fournisseurs d'information dépend essentiellement de leur volume de ventes ou du nombre de leurs auditeurs ou spectateurs [McFadden et coll., à paraître]. Cette dépendance est due au fait que leur principale ou leur seule source de revenu est la vente de publicité. Ce revenu dépend des tarifs demandés, ceux-ci traduisant la taille et la nature du public que les journaux, revues ou émissions peuvent atteindre. Chaque producteur d'information a intérêt à différencier son produit afin d'accroître sa part du marché. Il est toutefois évident qu'une différenciation trop poussée aura l'effet contraire, à savoir que le marché deviendra beaucoup trop restreint en raison d'une spécialisation « indue ». Il peut toutefois exister des stations de radio ou des publications rentables ayant une clientèle plus restreinte, servant des marchés donnés, auxquels certains annonceurs sont particulièrement intéressés; ces annonceurs sont alors disposés à payer des tarifs plus élevés pour avoir accès à ces marchés privilégiés. Il n'en demeure pas moins que l'information transmise dans ces médias n'est généralement pas du genre qui contribue à modeler les préférences politiques d'un nombre suffisamment considérable d'électeurs dans des circonscriptions marginales. Dans les pages qui suivent, nous ferons donc abstraction de ces médias hautement spécialisés. Il convient toutefois de souligner qu'il est non seulement possible, mais aussi très fréquent, qu'il existe au moins trois niveaux parallèles d'information sur un même sujet.

Supposons, par exemple, qu'une industrie relativement peu importante exerce des pressions pour obtenir un allégement fiscal sous forme d'une hausse des déductions permises à l'impôt sur le revenu des sociétés pour une catégorie de matériel propre à cette industrie. Il y aura des communications privées entre les leaders de ce secteur industriel, ainsi qu'entre ces personnes et le gouvernement; il se peut aussi que certaines revues d'affaires publient des articles de fond sur le sujet; enfin, la question peut être couverte brièvement dans un journal à diffusion de masse qui publierait un discours du président de

l'association professionnelle ou industrielle. Si l'industrie devait obtenir le dégrèvement fiscal demandé, chacun des trois niveaux d'information accorderait sans doute la même importance à la question. Les bénéficiaires immédiats seraient très conscients des avantages que cela leur procure, alors que les contribuables seraient peu susceptibles de se rendre compte des coûts supplémentaires qu'ils devront supporter.

L'objectif des directeurs de médias est évident : la maximisation des profits. On peut présumer que les journalistes, de leur côté, désirent être reconnus par le public le plus vaste possible, pour leurs articles, leurs chroniques, les émissions qu'ils animent et ainsi de suite. Cette reconnaissance commande des salaires plus élevés, ainsi que des avantages supplémentaires auprès des directions de médias concurrents; les directions de médias peuvent utiliser ces journalistes pour attirer davantage de lecteurs, de spectateurs ou d'auditeurs. En conséquence, dans le domaine du journalisme, le système de motivation conduit à pénaliser implicitement les personnes qui se concentrent sur des questions spécialisées et complexes. L'investissement en temps et en efforts est élevé, alors que les avantages retirés sont faibles, étant donné la taille restreinte de l'auditoire.

Dans un article du *Globe and Mail* [23 février 1980], le journaliste Geoffrey Stevens cite, en l'approuvant, le candidat Marcel Massé qui, juste avant l'élection du 18 février 1980, affirmait qu'il avait toujours été appuyé par le parti, mais qu'il ne semblait plus y avoir de place pour lui. Stevens ajoutait :

> La plupart des députés refusent de reconnaître ce fait. Ils aiment penser qu'ils ont été élus grâce à leur travail acharné ou à leur attrait personnel. Les personnes dans les coulisses savent toutefois que le parti national, ses politiques et son organisation comptent pour près de la moitié de l'appui dont jouit un candidat et que le leadership ou l'image de leadership représente aussi près de la moitié [...]. Les candidats ne sont donc généralement responsables que de trois à cinq pour cent de l'appui qui leur est donné, pas plus [...] [traduction libre].

Après avoir discuté des images déformées qu'on a présentées des deux principaux chefs de parti au cours de cette élection, il affirmait :

> Il serait inutile de blâmer le public de ne pas voir à travers les images déformées des chefs de parti. La responsabilité revient en premier lieu aux médias de masse. Il se peut fort bien que les médias n'aient pas inventé ces images, mais ils les ont nourries et entretenues [...]. La télévision est le principal coupable. C'est le média le plus crédible et le plus contraignant, ainsi que le plus superficiel. La télévision est le véhicule parfait pour renforcer des images [...]. La télévision est un véhicule terrible pour contredire la sagesse des gens, pour révéler ce qu'un politicien pense vraiment et ce à quoi il croit vraiment [...] [traduction libre].

Le journaliste discutait ensuite, entre autres choses, du fait que l'on pense généralement que ce que l'on voit à la télévision est vrai, alors que ce qu'on lit dans les journaux peut être faux.

L'article de Stevens a été cité à plusieurs reprises, car il mentionne maints points qui nous paraissent très importants. Premièrement, depuis l'avènement de la télévision surtout, les qualités propres aux candidats *locaux* des partis concurrents ont peu d'importance. Un vote pour un candidat donné n'est généralement qu'un vote pour le chef de parti et (ou) le parti et (ou) une série de politiques nationales. Les différentes images projetées par les chefs de parti peuvent être aussi importantes, même plus importantes, que les particularités des politiques qu'ils prétendent défendre; bien que le médium ne constitue peut-être pas le message, comme le soutient Marshall McLuhan, certains médias visuels transmettent divers types de messages mieux que d'autres. La présentation et l'analyse comparative des politiques des partis politiques en présence passent très mal à la télévision. Comme la plupart des gens consacrent beaucoup plus de leur temps à regarder la télévision qu'à lire le journal, il n'est pas étonnant de constater que, dans la mesure où les décisions de l'électorat sont déterminées par les différences touchant les politiques, elles sont, pour l'essentiel, fondées sur un nombre restreint de questions souvent outrageusement et indûment simplifiées.

La situation se prête à une autre relation, relation qui relève parfois de la symbiose et de l'antithèse. Les journalistes des médias de masse travaillent dans le cadre d'un système de stimulants qui récompense généreusement la divulgation d'événements sensationnels et peu importants, ainsi que la confirmation réconfortante de croyances antérieures déjà bien établies. La complexité, l'ambiguïté, la généralité, les paradoxes et les incertitudes, bien que dominants dans la réalité, doivent être éliminés ou, peut-être, transformés par le biais d'un artifice, afin de transmettre une image de simplicité, de clarté, de spécificité et de certitude. La grande majorité des spectateurs, auditeurs, lecteurs veulent que tous les renseignements qu'on leur fournit leur soient présentés sous forme de blanc ou noir, de vrai ou faux, de bon ou mauvais, de préférence avec une pincée de sensationnalisme ou de détails personnels intimes sur la vie de certaines personnalités, le tout servi sur un plateau de croyances populaires. Pour réussir, le journaliste doit prendre les ingrédients bruts, soit les questions et les acteurs du processus de prise de décision, puis les hacher, les triturer, les brasser, les mélanger, les faire cuire, bouillir ou frire, afin de les

transformer en des aliments qui plaisent au palais moyen. Cela satisfait à la fois les clients et les propriétaires de médias.

Les responsables politiques se retrouvent donc confrontés à la triste réalité que leurs mots et leurs actions sont fréquemment et irrémédiablement mal interprétés ou déformés. Certaines « bonnes » politiques doivent parfois être rejetées tout simplement parce qu'elles ne pourraient jamais être expliquées convenablement à la majorité de l'électorat. Elles « sembleraient mauvaises ». Inversement, de « mauvaises » politiques doivent parfois être adoptées tout simplement parce qu'elles « paraissent bonnes ».

Les politiciens sont prompts à conclure que le rejet, par le public, d'une politique donnée (ou d'un gouvernement donné) résulte d'une « mauvaise compréhension », alors que le public a souvent compris exactement, sinon trop bien, de quoi il s'agissait. Il fait peu de doute toutefois que les malentendus, ou peut-être plutôt la compréhension incomplète des événements, sont dus au fait que nombre de journalistes ne sont pas eux-mêmes pleinement informés ou qu'ils n'ont pas la compétence ou le désir de transmettre les renseignements à un marché récalcitrant. L'obligation de remettre des articles sur toute une gamme de sujets à une heure donnée, six jours par semaine, ne suscite pas chez les journalistes des médias de masse des recherches, encore moins des réflexions, approfondies. Ce phénomène, de concert avec le sensationnalisme et l'insignifiance que nous avons mentionnés précédemment, signifie que les décisionnaires sont, dans une certaine mesure, obligés par les médias de se soumettre à des contraintes « irrationnelles » et sont parfois sujets à des critiques fondées sur l'ignorance ou sur des informations portant à confusion, critiques qui, dans un monde idéal, seraient corrigées ou dissipées par les médias. Cela nous mène à une question tout aussi importante qu'impondérable. Dans quelle mesure peut-on corriger les faiblesses des médias et dans quelle mesure sont-elles tout simplement le reflet des limites des divers auditoires ?

L'autre côté de la médaille, c'est que les médias de masse peuvent parfois être exploités par les politiciens et les corps intermédiaires. Par « exploitation », nous entendons que ces derniers peuvent profiter du fait que les journalistes manquent de temps et d'autres ressources pour couvrir toutes les questions qu'ils doivent couvrir.

Les journalistes paresseux ou surchargés sont plus enclins à accepter des communiqués de presse, des histoires ou des articles « préfabriqués » et à les présenter à leur employeur sans aucune contre-vérification ou évaluation critique des renseignements fournis. On peut acheter la sympathie des journalistes vénaux par des activités sociales ou des dons, ou encore en leur accordant des contrats excessivement généreux. On peut flatter les journalistes orgueilleux afin de neutraliser leur sens critique. Des décisions politiques importantes et controversées peuvent être camouflées par des amendements complexes à des lois complexes ou, encore mieux, par l'ajout de règlements. Pour « aller au fonds des choses », il se peut que le journaliste ait à déployer plus de temps, d'efforts et de dépenses qu'il ne lui est possible de le faire en raison d'autres exigences. De plus, ces investissements sont de nature hautement spéculative : même si le journaliste dispose de tous les renseignements nécessaires, il se peut qu'il n'y ait pas matière à article ou que le sujet soit d'un intérêt tellement restreint qu'il soit inutile de le présenter. De même, le gouvernement peut annoncer une politique donnée qui apparaisse très sensée, même attrayante, et que la question soit couverte convenablement par les médias. Il est cependant rare qu'un journaliste cherche à découvrir ce qui a effectivement été mis en œuvre et ce qu'ont été les *conséquences ultimes* de cette politique, à moins qu'on ne lui indique une piste à suivre.

Les raisons justifiant ce manque de suivi sont évidentes : les coûts d'option sont extrêmement élevés, et les résultats, très incertains. Il n'en demeure pas moins que les politiciens peuvent tirer profit de ce phénomène et créer l'illusion de résoudre des problèmes. En d'autres termes, les politiciens peuvent « duper » l'électorat en exploitant les contraintes des médias qui, dans une certaine mesure, traduisent la nature des perceptions et des motivations humaines. Étant donné la concurrence que se livrent les partis politiques, si un parti trouve avantageux d'exploiter ces contraintes pour s'assurer un succès électoral, les autres partis se trouvent obligés de jouer le même jeu ou de le dénoncer. Il semble que les partis politiques considèrent généralement que des propositions de politique leur attirent un plus grand nombre d'électeurs marginaux que la critique de leurs opposants, sauf lorsqu'ils se trouvent dans l'opposition.

Quelques remarques en guise de conclusion

1 Si l'on analyse le choix d'un instrument politique de préférence à d'autres, le mieux est peut-être de considérer la question comme une façon de concilier de nombreux intérêts opposés. Il convient de souligner que toute décision ne constitue qu'un seul élément d'une série interminable de décisions de ce genre, traduisant les compromis préalables et ayant des conséquences pour les compromis à venir.

Lorsque le cabinet dispose d'une majorité en Chambre, il est très conscient de la nécessité d'élaborer graduellement un programme équilibré de politiques au cours de la période de trois à cinq ans qui précède l'élection suivante.

2 Le processus décisionnel se compose de toute une gamme de contrats non écrits et souvent même non verbalisés. *A* aide *B* en se disant que plus tard, *B* pourra peut-être lui rendre la pareille. En conséquence, il est évident que ceux qui n'ont rien à offrir (ni à retenir ou à reprendre) n'ont aucune influence. Ces échanges se font dans chacun des jeux, d'un jeu à l'autre, et même dans tous les quatre. Sauf en cas de chocs externes, comme une augmentation considérable du prix mondial du pétrole, le système se trouve donc dans un étrange équilibre dynamique. En d'autres termes, les intérêts de chacun sont défendus proportionnellement au pouvoir de négociation relatif de chacun.

3 Dans une large mesure, la conciliation des divers intérêts se réalise en tirant profit des barrières inhérentes à l'organisation des corps intermédiaires créées par le problème des « parasites ». Quel que soit le coût total nécessaire pour permettre à un groupe de bénéficier d'un avantage, on peut exercer des pressions contraires si les coûts sont répartis largement et, ainsi, diminués au niveau individuel.

4 Le manque d'information et les limites perceptuelles des individus, sauf en ce qui concerne leurs propres intérêts (tels qu'ils les perçoivent), de concert avec l'obligation qu'ont les médias de masse de satisfaire à la demande pour des réponses simples à des questions complexes, peuvent être utilisés à profit dans le processus de conciliation. Pour ceux qui ne sont pas « au courant » des questions données, l'importance et la distribution des coûts et des avantages réels qui résulteront d'une décision politique sont inconnues. Il arrive fréquemment que les électeurs sont satisfaits d'avantages illusoires et ne sont pas contrariés par les coûts réels, mais indirects (« cachés »).

Le modèle des jeux interdépendants dans le processus décisionnel présenté dans ce chapitre met en relief la poursuite de l'intérêt personnel de chacun des acteurs considérés individuellement. Les lignes de conduite que chacun doit adopter pour réaliser ses intérêts personnels dépendent fondamentalement des règles (structure de stimulants) qui régissent le jeu en question, ainsi que de la valeur perçue, par rapport aux règles, de sa propre performance. C'est sans doute évident, mais il convient néanmoins de souligner que les diverses catégories d'acteurs chercheront à maximiser l'efficacité *économique* si, et seulement si, cela leur permet de maximiser leurs propres intérêts.

En supposant comme nous le faisons que les personnes cherchent à maximiser leur intérêt personnel, nous supposons implicitement qu'elles font des choix rationnels. Cela sous-entend qu'elles déploient leurs *propres* ressources de façon efficace. Ainsi, un ministre peut user d'une partie de son pouvoir de négociation pour faire pression en faveur d'une politique plus efficace sur le plan économique plutôt qu'une autre politique donnée s'il pense que cela peut accroître ses chances de réélection. La même chose vaut pour les bureaucrates : si l'obtention d'un meilleur rendement économique leur permet d'obtenir une promotion plus rapidement, alors ils poursuivront cet objectif d'efficacité économique même si cela doit se faire aux dépens d'autres objectifs. Cependant, tant pour les ministres que pour les fonctionnaires, l'efficacité économique n'est un objectif intéressant que dans la mesure où le système récompense ceux dont les décisions ou les conseils politiques permettent de réaliser cette plus grande efficacité, ou semblent le permettre.

L'hypothèse sur laquelle est fondée l'analyse économique traditionnelle, à savoir que les responsables de décisions collectives cherchent ou doivent chercher l'allocation la plus efficace possible des ressources du pays, est elle-même basée sur une hypothèse préalable voulant que le système de motivation qui s'applique aux diverses catégories d'acteurs soit compatible avec la poursuite de cet objectif unique ou qu'il doive l'être. Dans le prochain chapitre, nous étudierons une question sur laquelle les économistes ne s'entendent pas, soit savoir si les décisionnaires ont tendance à choisir la façon la plus efficace d'atteindre un objectif donné.

Pour terminer le présent chapitre, il convient peut-être d'ajouter quelques mots au sujet du postulat de l'intérêt personnel qui le sous-tend. Pour nombre de personnes, l'hypothèse voulant que les individus cherchent toujours leur intérêt personnel paraît répugnante; cela ne correspond pas à leur propre opinion d'eux-mêmes, ni à leur perception du comportement, parfois en apparence altruiste, d'autres personnes.

Il semble exister deux façons très distinctes de considérer la question. La plupart des économistes soutiendraient sans doute qu'il s'agit d'une généralisation très grossière qui, partant, ne vaut pas dans toutes les circonstances ni en tout temps, mais qu'aucun autre postulat relatif au comportement n'est assorti d'une aussi grande force de prévision. On peut ne pas aimer ce postulat, mais il fonctionne mieux que tout autre : voilà ce qu'ils soutiennent. Il importe de souligner que les économistes ne cherchent pas à définir l'expression « intérêt personnel ». En définitive, ils ne font qu'affirmer ceci : devant un

choix donné, les personnes rationnelles vont en général choisir l'option qui semble pouvoir leur apporter la plus grande satisfaction (utilité) ou la moindre insatisfaction.

Dans une certaine mesure, on peut contrer les objections à cette formulation par le biais d'une définition de l'expression « intérêt personnel » qui englobe certains aspects altruistes. L'intérêt personnel peut être défini de façon *tautologique* de manière à englober certaines dimensions de la satisfaction individuelle, comme celle qui provient d'une bonne réputation (prestige), ou celle qui découle d'une bonne perception de soi-même (fierté personnelle). Il est facile de concevoir, et c'est sans doute très plausible, que la recherche de prestige et (ou) d'estime personnelle nécessite que l'on sacrifie son intérêt personnel au sens matériel et étroit du terme. Bref, l'intérêt personnel ne sous-entend pas nécessairement qu'une personne est égoïste, au sens ou l'on entend généralement ce terme.

Quant au problème que présente cette formulation, apparemment en accord avec la plupart des observations et des expériences personnelles, c'est qu'il n'existe aucune façon *objective* de discerner les sources de satisfaction tangibles (matérialistes) et intangibles (prestige et fierté) dans des cas particuliers. Bref, on ne peut *renier* l'affirmation voulant qu'un individu, dans des circonstances données, soit motivé par des préoccupations dites matérialistes.

L'hypothèse voulant que les politiciens cherchent à maximiser les possibilités de leur réélection n'écarte pas la possibilité que ces personnes utilisent leur pouvoir à des fins altruistes, du moins d'après ce qu'en perçoivent les autres. Pour certaines d'entre elles, la satisfaction peut provenir de la victoire elle-même; pour d'autres, la satisfaction peut fort bien résider dans la possibilité de faire des choses qui octroient un certain prestige personnel du fait de plaire à autrui, ou encore une estime personnelle du fait de vivre une vie donnant bonne conscience. Comme le succès électoral est un préalable nécessaire pour atteindre tous ces objectifs, l'hypothèse de la maximisation du vote par les politiciens peut être considérée comme neutre d'un point de vue normatif.

Il convient peut-être de souligner que la tendance qui prédominait jusqu'à récemment et qui voulait que l'on néglige les systèmes de motivation des décisionnaires est peut-être attribuable au fait que l'économie politique a été divisée en trois disciplines relativement isolées, à savoir l'économie, la science politique et l'administration publique. Le cadre institutionnel dans lequel sont prises les décisions collectives a souvent été considéré par les économistes comme ne relevant pas de leur discipline. Une autre hypothèse plausible, c'est qu'en adoptant l'hypothèse simplificatrice d'une information parfaite, il était raisonnable de supposer que l'électorat ne sanctionnerait aucune décision collective qui serait inefficace dans l'un ou l'autre des sens mentionnés précédemment. Dans le chapitre qui suit, nous soulignerons les conséquences diverses que peut avoir l'abandon de l'hypothèse de l'information parfaite.

3 Le choix d'un instrument d'intervention : le processus décisionnel

Dans notre analyse des prises de décision collectives, au chapitre 2, nous avons tenté d'opposer la conception traditionnelle du rôle de l'État dans l'analyse économique à une nouvelle approche basée sur l'analyse des structures de motivation des principales catégories d'intervenants politiques. D'après Peltzman [1976, pp. 211-212], l'analyse économique a conçu l'État « comme un *deus ex machina* dont le rôle d'éliminer l'une ou l'autre des conséquences malencontreuses d'un échec du marché dans l'affectation des ressources » [traduction libre]. Peltzman poursuit :

> La reconnaissance furtive que la réglementation semblait rarement fonctionner de cette façon dans la réalité et qu'elle ait même pu engendrer une affectation plus biaisée des ressources qu'elle ne la corrigeait a attiré l'attention sur l'influence que les pouvoirs de réglementation de l'État pourraient avoir sur la distribution de la richesse ainsi que sur l'allocation efficace des ressources. Puisque le processus politique n'assure pas d'ordinaire un traitement séparé de ces deux aspects, comme le font les économistes spécialisés dans les questions du bien-être, il était facile de franchir l'étape consistant à dire que l'analyse économique traditionnelle ne peut prédire les effets de la réglementation sur l'affectation des ressources parce que le processus de réglementation est dominé par des pressions politiques en vue d'une redistribution [...]. Le principal produit négocié sur le marché politique est un transfert de la richesse, les électeurs étant du côté de la demande et leurs représentants politiques du côté de l'offre. Vu sous cet angle, le marché en question, comme d'autres marchés, distribue une partie plus considérable du bien à ceux dont la demande réelle est plus forte [traduction libre].

Peltzman impute ce « révisionnisme » de la part des économistes, du moins pour ce qui a trait au rôle de la réglementation, à l'article de Stigler, [1971, p. 3]. Toutefois, on peut ajouter les noms des économistes qui sont précurseurs de ce courant de pensée, à savoir, Olson [1965], Buchanan et Tullock [1962] et Downs [1957]. Une tradition intellectuelle similaire remonte beaucoup plus loin dans la théorie politique alors que des auteurs comme Bentley au début du siècle [1908], son disciple Truman [1951] et, plus récemment, des auteurs comme Dahl et Lindblom [1953], Dahl [1956], Schubert [1960], Wildavsky [1964] et Lindblom [1965 et 1968] ont mis en évidence la nature essentiellement pluraliste de la société nord-américaine et l'importance déterminante de l'interaction des corps intermédiaires pour ce qui est de façonner les aboutissements des politiques dans une telle société.

La science de l'économie a été forcée de remettre en question la logique de ses propres postulats de comportements. Si l'on suppose que les parties qui concluent des transactions sur le marché privé sont, la plupart du temps, des protagonistes rationnels qui tentent de maximiser leurs intérêts personnels, que ce soit sous la forme de profits accrus ou d'utilité accrue, on peut en déduire au moins deux conséquences importantes, bien qu'évidentes, relativement au comportement d'une collectivité. D'abord, il est fort probable que nombre de personnes, si ce n'est la plupart des gens, n'ont aucune préférence *ex ante* pour une affectation commerciale plutôt que collective des ressources; on peut présumer qu'ils investissent les ressources dont ils disposent de façon à favoriser leurs propres intérêts économiques en s'engageant dans des activités soit commerciales soit politiques, selon le secteur où leurs gains nets sont susceptibles d'être les plus importants [Trebilcock et coll., 1978]. Deuxièmement, on devrait présumer, comme on le fait pour le fonctionnement des marchés privés que les protagonistes des « marchés » politiques, soit les électeurs (demandeurs), les hommes politiques (fournisseurs), les bureaucrates et les médias, ont tendance à être motivés par leurs intérêts personnels. Même s'il est peu probable qu'on puisse déterminer clairement les conséquences de l'interaction de ces intérêts sur les politiques, il demeure évident que le processus politique n'est pas susceptible d'être dominé par un engagement de tous les instants à promouvoir une allocation efficace ou à limiter les prises de décisions collectives visant à remédier aux imperfections des marchés privés, telles que les économistes les définissent. Alors que la concurrence que se livrent les marchés privés aboutit souvent par le jeu du hasard, avec l'aide d'une « main

invisible », à une maximisation de la valeur des ressources sociales, la concurrence que se livrent, sur les « marchés » politiques, les protagonistes qui affectionnent leurs intérêts personnels n'a pas de telles conséquences, en raison des possibilités de coercition que favorise le principe de la loi de la majorité. Les décisions collectives prises en vertu de ce principe ne comportent pas nécessairement l'obligation que toutes les parties y trouvent leur avantage, que celui-ci soit réel ou perçu [Trebilcock et coll., 1978].

Les économistes se sont donc progressivement rendu compte que, dans une démocratie parlementaire moderne, l'État agit surtout à titre de médiateur dans les conflits qui opposent les corps intermédiaires qui réclament des politiques redistributrices. Cette constatation a entraîné une certaine dose de modestie à l'égard de ce que l'économie, en tant que discipline intellectuelle, peut faire pour déterminer des objectifs appropriés aux politiques de l'État.

Toutefois, cette constatation étant faite, les économistes ont récemment commencé à faire valoir un autre point. Tout en concédant que le gouvernement peut adopter, parmi bien d'autres, n'importe lequel objectif pour ses politiques, ils prétendent qu'il y va de l'intérêt de tous que les gouvernements choisissent au moins l'instrument disponible le plus efficace pour atteindre un objectif donné. C'est ce qu'on pourrait appeler le principe de l'efficacité technique, par opposition à l'efficacité de l'allocation. En résumé, les économistes croient qu'un objectif d'une politique quel qu'il soit, même un objectif ouvertement redistributif, doit être atteint à un coût social le plus bas possible.

Au premier abord, cet argument semble constituer un intéressant principe de prise de décision visant le choix des instruments d'intervention. Dans les deux prochaines sections du présent chapitre, nous exposerons et évaluerons ce principe de façon détaillée et, dans une section ultérieure, nous élaborerons une autre hypothèse pour décrire le choix rationnel d'un instrument dans notre modèle du processus politique.

L'efficacité technique et le choix des instruments : exposé de la thèse

L'argument des économistes voulant que l'efficacité technique soit le critère pertinent pour déterminer le choix d'un instrument a été formulé en termes positifs et normatifs. Dans les deux cas, la notion d'efficacité technique, dans ce contexte, semble englober deux catégories de coûts sociaux. D'abord, des instruments différents sont susceptibles d'engendrer différents types de coûts d'administration (coûts de transaction) liés à leur utilisation. Le gouvernement devra assumer des coûts d'application et de contrôle et le secteur privé, des coûts de soumission. Deuxièmement, des instruments différents utilisés pour atteindre un objectif précis peuvent faire naître différentes structures d'émulation pour les parties touchées, structures qui, de leur côté, auront des effets différents sur l'importance des ressources sociales utilisées pour atteindre l'objectif.

Une théorie positive de l'efficacité technique

Gary Becker [1958] a formulé un argument favorable à l'efficacité technique dans le choix d'un instrument. Il prétend [p. 105] qu'il est relativement difficile de choisir entre un système idéal de libre entreprise et une démocratie politique idéale; les deux sont efficaces et sensibles aux préférences de l'électorat : « Dans un système de libre entreprise où se joue une concurrence idéale, seules survivent les entreprises les plus efficaces; ainsi, si le niveau des coûts d'une entreprise était indépendant de la production et variait d'une entreprise à l'autre, seule survivrait l'entreprise dont les coûts seraient les plus bas. Dans le même ordre d'idées, dans une démocratie idéale, seuls survivraient les partis les plus efficaces; si les coûts assumés par l'État pour l'exploitation d'une industrie étaient indépendants de la production et étaient fonction du parti au pouvoir, seul pourrait demeurer au pouvoir le parti qui fonctionnerait aux coûts les plus bas. Une industrie pourrait être administrée tout aussi efficacement par l'État ou par le monde des affaires si les coûts du parti le plus efficace étaient identiques à ceux de l'entreprise la plus efficace » [p. 107][1] [traduction libre]. En d'autres termes, dans ce monde idéal, les entreprises et les partis politiques auraient les mêmes raisons de fournir les biens et les politiques demandés au coût le plus bas. Dans la mesure où cela n'existe pas, une entreprise fait face à une marge inexploitée de profit et un parti politique à une marge inexploitée d'avantage politique. Becker poursuit en soulignant que ni le système de libre entreprise, ni le système politique, n'est exempt d'imperfections dans le monde réel. Pour ce qui a trait au système politique, il prétend que le manque d'information des électeurs et les proportions gigantesques des organisations politiques sont les deux forces les plus puissantes qui engendrent des monopoles et d'autres imperfections [p. 109].

Dans une note publiée près de 20 ans après le commentaire précédent, Becker [1976, p. 245] est porté à nier, pour une bonne part, les répercussions de ces imperfections sur le processus politique et à prétendre qu'*en fait*, le système politique aura

tendance à choisir l'instrument le plus efficace qui s'offre à lui. En s'appuyant sur la récente théorie des attentes rationnelles en macro-économique [pour plus de détails, se référer à Kantor (1979), p. 1422; et Willes (1980), p. 81], Becker prétend qu'il est difficile de croire que la plupart des électeurs soient systématiquement bernés à propos des effets de politiques comme les contingentements et les tarifs qui existent depuis longtemps : « Je préfère plutôt supposer que les électeurs ont des attentes non faussées, du moins au sujet de politiques qui ont persisté. Il se peut qu'ils surestiment les aspects négatifs de certaines politiques et qu'ils les sous-estiment pour d'autres mais, dans l'ensemble, leur perception est exacte [...]. Pour être plus concis et présenter avec plus de force l'argument qui suit, je formule une hypothèse encore plus osée : les électeurs perçoivent correctement les gains et les pertes associées aux diverses politiques » [p. 246-247] [traduction libre]. Becker conclut de la façon suivante : « les méthodes utilisées pour atteindre un objectif donné ont tendance à être les plus efficaces qui soient, et ce autant dans le secteur public que dans le secteur privé [...]. Bien que cette optique limite les possibilités des économistes de proposer l'adoption de méthodes améliorées dans le secteur public, elle leur confère probablement un rôle beaucoup plus important dans l'analyse positive des lois de fonctionnement de ce secteur » [p. 248] [traduction libre].

D'après cet argument plus récent de Becker, à savoir que les électeurs ne sont pas systématiquement bernés au sujet des effets des politiques, on ne peut déterminer clairement où il se situe par rapport à son opinion antérieure selon laquelle, en l'absence de défauts comme le manque d'information, il est difficile de choisir entre un système idéal de libre entreprise et une démocratie politique idéale. Ayant répudié une des principales formes d'imperfection politique qu'il avait relevée, c'est-à-dire le manque d'information des électeurs, Becker semblerait quelque peu à court d'arguments, en ses propres termes, pour préférer l'économie de marché au processus politique sous l'angle de leurs effets sur l'efficacité.

Voici un autre point de vue qui s'apparente quelque peu à l'argument de Becker selon lequel les décisionnaires choisissent en réalité des instruments d'intervention parmi ceux qui sont les plus efficaces au point de vue technique. Ce point de vue est défendu par Doern et Wilson [1974] et dérivé des théories antérieures de Lowi [1964, p. 677; 1970, p. 314 et 1972, p. 299] :

> Cette hypothèse donne à entendre que les hommes politiques (en particulier le cabinet dans son ensemble) ont fortement tendance à faire face aux problèmes politiques quels qu'ils soient, en utilisant tout d'abord les instruments d'intervention les *moins coercitifs* pour en venir à utiliser ceux qui le sont le plus. Ainsi, ils commenceront par demander une étude, ils créeront une nouvelle unité gouvernementale ou en réorganiseront une qui existe déjà, ou encore, ils ne feront qu'une simple déclaration générale d'intention. Le pas suivant consistera à utiliser un mode de dépense distributif selon lequel les ressources seront réparties dans diverses circonscriptions d'une façon telle que les contribuables ne se préoccuperont pas trop de savoir qui paie la note. Enfin, ils finiront par utiliser les moyens les plus coercitifs. Cela pourrait être un programme redistributif plus vaste en vertu duquel les ressources seraient plus manifestement retirées des classes favorisées au profit des classes défavorisées, ou encore, une réglementation directe en vertu de laquelle les sanctions ou les menaces de sanctions devraient être appliquées directement. Bien sûr, il est évident que lorsqu'une question politique a mûri et qu'elle a reçu l'attention du public pendant nombre d'années, on pourrait utiliser tous les instruments de base ou la plupart de ces instruments [Lowi, p. 339] [traduction libre].

L'hypothèse Doern-Wilson, selon laquelle les hommes politiques passeront avec succès de l'instrument le moins coercitif au plus coercitif, est imparfaite au moins à deux égards. D'abord, on ne dit pas clairement ce qu'on entend par coercition. La signification la plus simple se résumerait à un coût non voulu (ou involontaire). Si l'on retient cette dernière définition de la coercition, l'hypothèse Doern-Wilson ressemble étrangement à la théorie de Becker sur le choix des instruments. De plus, on n'y parle nullement des facteurs qui poussent les hommes politiques à agir comme on suppose qu'ils le font dans le choix des instruments.

Une théorie normative de l'efficacité technique

Plusieurs commentateurs de la scène économique ont récemment énoncé un argument normatif faisant de l'efficacité technique une déterminante du choix des instruments. Ainsi, Stephen Breyer, dans un article du *Harvard Law Review* [1979, p. 549], prétend, contrairement aux dernières idées de Becker, que lorsque les décisionnaires tentent de donner des objectifs à leurs politiques, ils font souvent appel à des instruments d'intervention qui, sur le plan technique, ne sont pas les plus efficaces. Il soutient, par exemple, que dans le cas d'un monopole naturel, des activités qui ne sont pas partie intégrante du monopole naturel d'une entreprise sont utilisées pour arriver à un tarif relatif au coût du service. Il soutient que lorsque l'État tente d'accaparer des rentes économiques, il a trop souvent recours à une élimination du mécanisme des prix plutôt qu'à

une imposition des profits excessifs ou à une élimination de la réglementation. Il prétend que dans le cas des externalités engendrées par les activités de production, telle la pollution, les décisionnaires ont trop fréquemment recours à des normes générales grossières plutôt qu'à des taxes ou à d'autres mesures d'émulation basées sur l'économie de marché, des droits commercialisables en matières de pollution, par exemple. Il affirme que, dans les cas de concurrence « excessive » ou destructrice, les décisionnaires ont trop souvent recours à des restrictions sur l'accès et sur les prix, plutôt que de compter sur des lois interdisant les coalitions pour éliminer tout comportement abusif. Dans le cas d'information inadéquate, au sujet des dangers de certains produits, par exemple, il prétend que les décisionnaires préfèrent trop souvent fixer des normes au lieu de réglementer la divulgation.

Breyer [p. 586] propose divers principes généraux qui devraient orienter l'harmonisation des instruments de réglementation et des objectifs mêmes de la réglementation :

> Premièrement, la réglementation devrait s'adresser aux cas les plus pénibles et les législateurs, en s'attaquant à de tels cas, devraient utiliser des règles simples. Il est improductif de tenter de corriger toute imperfection mineure.
>
> Deuxièmement, les législateurs devraient recourir à un système de stimulants et à la négociation, si possible, pour favoriser des comportements plus acceptables. Les stimulants constituent un moyen pratique de concilier la nécessité d'avoir des règlements simples et la diversité et la complexité du monde industriel. La négociation est une façon pratique de relever les pires cas et d'obtenir une collaboration efficace pour y faire face.
>
> Finalement, lorsqu'on analyse les problèmes associés à la réglementation classique, on se rend compte qu'il est important de considérer la réglementation économique sous un angle favorable à la concurrence et d'adopter, pour ce faire, une approche des moins restrictive. On devrait faire confiance à un marché non réglementé si ce dernier n'affiche pas d'imperfection importante. Si un marché non réglementé cause des torts graves, on devrait d'abord envisager une réglementation stimulative (taxes) ou une réglementation sur la divulgation. Ce n'est que lorsque cette dernière forme de réglementation échoue qu'on devrait adopter les modes classiques de réglementation [traduction libre].

Dans une monographie récente, Charles L. Schultze [1978, pp. 28-29] raisonne un peu dans la même veine :

> La société peut tenter de corriger les imperfections de marché de deux façons fort différentes. Elle peut tenter de cerner les causes du problème et rétablir, autant que faire se peut, un processus commercial efficace. D'un autre côté, elle peut tout remettre entre les mains du gouvernement, supplanter le marché et déterminer directement la production qu'elle désire. En d'autres termes, l'intervention sociale peut être *axée sur les processus* dont on tente de corriger les défectuosités ou *sur la production* qui est alors déterminée directement, en contournant le processus, au moyen de la réglementation ou d'un autre mécanisme.
>
> Ni l'une ni l'autre de ces approches n'est universellement valable. Dans certaines circonstances, les obstacles à la création d'un processus commercial fonctionnel sont insurmontables. Toutefois, dans nombre de cas, il est possible d'apporter des correctifs pour créer des marchés efficaces. Indépendamment des circonstances, cependant, l'intervention sociale a presque toujours été axée sur la production, expédiant la méthode axée sur les processus. Ce parti pris s'est avéré coûteux. La société a été privée, sans gain compensatoire, des avantages stratégiques associés aux mesures à consonnance commerciale. Cette tendance a apporté des solutions inefficaces et inefficientes à d'importants problèmes sociaux. Elle a mis à l'épreuve, bien au-delà de ses limites, l'aptitude du gouvernement à prendre des décisions complexes en matière de production. Elle a abusé de la fragilité du consensus politique en élargissant le champ des activités qu'il doit englober.

Conformément à sa thèse générale, Schultze prétend, par exemple, que l'État répondrait plus efficacement à ses objectifs de redistribution si, au lieu d'accorder des subventions directes aux collèges et aux universités, il offrait des bourses d'étude aux particuliers. Des taxes sur les dommages causés et des taxes sur la pollution serviraient plus efficacement à réduire les externalités que ne le ferait le recours à des formes de réglementation axée sur l'autorité et le contrôle. Pour faciliter le choix d'instruments plus efficaces d'intervention, Schultze prétend qu'on devrait appliquer plus abondamment le principe de l'indemnisation de ceux qui sortent perdants de l'utilisation de tels instruments. En l'absence d'un principe d'indemnisation, l'opposition des perdants éventuels à l'adoption d'instruments efficaces entraînera la mise en place d'instruments moins efficaces qui transfèrent les pertes (par définition, plus importantes) ailleurs dans le système politique.

Compte tenu des divers avantages qui, selon Breyer et Schultze, sont liés à des formes d'intervention moins restrictives et plus fortement émulatives (dans la mesure où une intervention est justifiée), il faut relever le défi soulevé par les théoriciens des attentes rationnelles : pourquoi des hommes politiques rationnels et préoccupés par leurs intérêts personnels n'exploiteraient-ils pas les occasions de tirer profit de ces avantages et des rentrées politiques qui en découlent ? Breyer ne tente pas de répondre à cette question. Schultze [p. 83], pour sa part, envisage deux groupes de facteurs qui expliquent

l'« inefficacité » de certaines formes d'intervention gouvernementale :

> D'abord, aux termes de nos traditions politiques, il est primordial d'empêcher le gouvernement lui-même de léser directement les particuliers. Nous nous sommes distingués dans l'atteinte de cet objectif en énonçant soigneusement les droits et les devoirs respectifs du gouvernement et des particuliers et en fournissant aux particuliers nombre de possibilités de recourir à des procédures leur permettant de faire valoir leurs droits. L'application de ces principes aux divers domaines d'intervention sociale complexe conduit presque toujours à des tentatives de préciser directement les aboutissements au moyen de la combinaison d'une réglementation exhaustive et d'une interprétation juridique de cas particuliers. Les législateurs considèrent que l'application « dénuée de justice » d'un système d'émulation est l'antithèse des principes traditionnels. Deuxièmement, le processus détourné et indirect permettant au système des prix de déterminer les résultats n'est pas bien compris et, en surface, semble beaucoup moins sûr, au niveau des résultats, que ne l'est la spécification directe de la production. L'incertitude face aux méthodes à consonnance commerciale est probablement accentuée par le peu d'attention professionnelle accordée aux problèmes très réels de transition qui accompagneraient la création volontaire de marchés encore inédits.

Cette explication n'est pas entièrement convaincante puisqu'elle repose sur la persistance de traditions historiques désuètes, le manque d'information des hommes politiques et l'indifférence des professionnels. Pourquoi une telle irrationalité persisterait-elle si les gains sociaux (et politiques) découlant de sa disparition sont aussi élevés que le prétend Schultze ?

L'efficacité technique et le choix des instruments : évaluation de la thèse

Le rapport entre la fin et les moyens

La thèse de l'efficacité technique semble fondée sur une conception particulière du rapport entre fins et moyens. Lindblom [1959] décrit cette conception comme suit : « une prise de décision se résume ordinairement à un rapport entre fins et moyens : on conçoit des moyens qui sont évalués et choisis en fonction de fins qui, en dernière analyse, sont retenues indépendamment du choix des moyens et avant ces derniers » [p. 83] [traduction libre]. L'approche de la question du choix d'un instrument de réglementation adoptée par Breyer illustre ce point de vue. Breyer [1979, p. 550] affirme que son schème de référence « repose sur un seul axiome permettant de créer et de mettre en application quelque programme que ce soit : déterminer les objectifs, analyser les diverses façons d'atteindre ces objectifs et choisir la meilleure méthode d'y parvenir » [traduction libre].

On se souviendra, d'après notre étude antérieure de l'analyse de Breyer, qu'il considère que la meilleure méthode est la solution la moins restrictive. Cette conception du rapport entre fins et moyens comporte un certain nombre de difficultés lorsqu'il s'agit de formuler des politiques.

D'abord, elle suppose une dichotomie entre les fins et les moyens qui, dans nombre de cas, n'existe pas. Il est vrai que, dans les discours politiques, des propositions de réduction du taux d'inflation, de diminution du chômage, d'augmentation de la croissance économique, de baisse du déficit commercial, de réduction de la délinquance juvénile, de réduction de la pauvreté et de désencombrement des autoroutes sont souvent présentées comme des objectifs (des fins) de politiques pour lesquels il faut choisir des « moyens ». Toutefois, ce qu'on appelle objectifs ou fins sont en soi des moyens d'atteindre des objectifs plus ultimes. En d'autres termes, la réduction du taux d'inflation n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'arriver à une fin plus éloignée. Dans notre analyse, les fins plus éloignées des « fins » que nous avons citées en exemple seraient liées à l'intérêt qu'ont les hommes politiques d'assurer leur élection ou leur réélection. Il ne fait aucun doute qu'on peut également se demander quel objectif recherche l'homme politique en assurant son élection ou sa réélection ? Pourquoi veut-il être élu ou réélu ? Si c'est qu'il recherche le pouvoir et veut exercer une certaine influence sur les autres, on peut encore se demander « dans quel but ? » Par conséquent, le fait de traduire des objectifs ou des fins en des objectifs ou des fins plus éloignées suppose une régression presque infinie. Simon décrit ce processus de la façon suivante [1976, p. 63] : « le fait que des buts puisent leur vigueur dans des fins plus éloignées entraîne la disposition hiérarchique de ces buts, chaque niveau étant considéré comme une fin par rapport aux niveaux qui lui sont supérieurs. Grâce à la structure hiérarchique des fins, le comportement parvient à une intégration et à une consistance, car chaque composante d'un ensemble de comportements divers est alors pondérée en fonction d'une échelle complète de valeurs qui constituent les fins 'ultimes' » [traduction libre].

Bien qu'il soit artificiel de supposer que les objectifs ultimes des hommes politiques soient leur élection ou leur réélection, on élimine ainsi le problème de la régression infinie en ne tentant pas de déterminer les fins au-delà de l'élection ou de la réélection puisque l'on admet que ces fins plus ultimes ne peuvent être atteintes que si la fin préalable consistant à assurer une élection ou une réélection est atteinte. Tous les présumés rapports fins-moyens qui précèdent cette fin intermédiaire seront évalués en regard de cette fin.

La détermination des « objectifs » d'ordre politique, dans le sens conventionnel, et la détermination des moyens permettant d'atteindre ces objectifs seront donc évaluées par les décisionnaires en fonction du processus permettant de déterminer comment ils favorisent la fin consistant à améliorer les chances d'élection ou de réélection. *En soi*, l'efficacité technique ne constituera pas un critère pertinent du choix des intérêts; ce n'est que si elle favorise, d'une façon quelconque, cette fin des hommes politiques qu'elle sera prise en compte dans le processus décisionnel.

On pourrait prétendre que nos postulats de comportement concernant les hommes politiques sont imparfaits en ce sens qu'ils présentent ces derniers comme des agents essentiellement passifs qui réagissent inconditionnellement aux caprices des électeurs sans tenter de leur inculquer des objectifs. Nous reconnaissons que l'autorité politique a sa place, que les hommes politiques peuvent effectivement tenter de modifier plutôt que de simplement alimenter les préférences des électeurs. Comme les prédicateurs, les apôtres et les psychothérapeutes, les hommes politiques possèdent définitivement une certaine facilité à haranguer l'électorat pour lui faire accepter des croyances personnelles et initialement non partagées. Toutefois, les chances de succès de ce type de stratégie sur la scène politique paraissent relativement limitées. D'abord, il semble probable qu'il faille consacrer plus de ressources politiques pour tenter de modifier les préférences des électeurs que pour tout simplement faire part d'un désir d'y satisfaire. Outre les coûts plus élevés qui confrontent les messies politiques, il est également plus coûteux pour les électeurs de tenter d'évaluer les avantages associés à l'abandon d'un ensemble de préférences et à l'adoption d'un autre. Compte tenu de la compétition politique, on peut supposer qu'il existe une tendance à minimiser ces deux ensembles de coûts. Ainsi, le fait de tenter de modifier les préférences des électeurs plutôt que de s'y adapter, au moins lorsque ces préférences sont solidement ancrées, est susceptible de s'avérer une stratégie politiquement inefficace et très risquée. Cette évaluation est probablement moins sûre lorsque les préférences des électeurs sont faiblement ancrées, incohérentes ou difficiles à déterminer. Les hommes politiques sont alors plus à même de promouvoir leurs préférences personnelles et de faconner les préférences du public [pour plus de détails sur cette question, se référer à Heclo (1976), chap. 6; McClosky (1960), p. 406 et (1964), p. 361; Miller et Stokes (1963), p. 45; et Luttbeg (1968)]. De plus, le fait que les hommes politiques sont surtout influencés par les préférences des électeurs, les préférences des corps intermédiaires ou leurs préférences personnelles peut dépendre en partie de la période du cycle politique au cours de laquelle sont prises les décisions [Nordhaus (1975), p. 160].

L'interdépendance des instruments et des objectifs

Une seconde difficulté découlant du rapport entre fins et moyens qui est implicite dans la thèse de l'efficacité technique, est l'hypothèse selon laquelle, dès qu'on a fixé un objectif à une politique, le choix de l'instrument est une démarche dont la valeur est neutre. Si c'était le cas, on serait probablement d'accord avec le fait qu'en général, au moment de choisir un instrument permettant d'atteindre un objectif donné, on devrait en choisir un qui utilise plutôt moins que plus de ressources. Par contre, on supposerait alors que le choix d'un instrument n'affecte aucunement la réalisation des autres objectifs politiques. Si nous entendons par objectifs les valeurs ou les intérêts que font des groupes d'électeurs politiquement importants, c'est dire que tout instrument qui fait progresser l'objectif d'une politique a), indépendamment de son degré d'efficacité, tout en entravant l'atteinte de l'objectif d'une politique b), ne cadrera pas nécessairement avec la fin du processus de formulation des politiques telle que nous l'avons définie, c'est-à-dire la maximisation des votes. Dans le monde réel, peu d'instruments ont des effets si limités que le fait d'en choisir un se résume simplement à déterminer lequel utilise le moins de ressources pour atteindre l'objectif d'une politique donnée. Examinons la situation hypothétique suivante [voir Hartle (1979), pp. 188-189] : un gouvernement n'a que trois objectifs, A, B et C, et seulement trois instruments à sa disposition, désignés par les numéros 1 à 3. À chaque objectif est associée une série statistique. Toute variation dans ces séries statistiques mesure les changements intervenus dans le degré d'atteinte de l'objectif particulier. Ces séries statistiques ne sont pas équivalentes. Ainsi, une série pourrait mesurer le revenu par habitant tandis qu'une autre pourrait évaluer le taux de la criminalité.

Supposons que ce gouvernement hypothétique a adopté les politiques 1, 2 et 3 dans le but d'augmenter le degré de réalisation des objectifs A, B et C respectivement. Une évaluation de ces politiques, en fonction des modifications apportées aux valeurs antérieures des séries statistiques par rapport à ce qu'elles auraient été autrement, nous a permis d'obtenir les résultats qui figurent dans le tableau qui suit. Les effets favorables exhibent des signes positifs et inversement.

Ces résultats hypothétiques laissent à entendre que chaque politique a eu l'effet favorable visé sur « son » objectif. Cependant, les effets non visés des

trois politiques sur les « autres » objectifs ont dans certains cas neutralisé et, dans d'autres, complété les effets visés. Ainsi, tous les effets de la politique 1 étaient favorables; les deux effets non visés de la politique 2 étaient défavorables tandis que l'un des effets non visés de la politique 3 était favorable alors que l'autre ne l'était pas.

	Répercussions sur les objectifs		
	A	B	C
Effets visés :			
Politique 1	+		
2		+	
3			+
Effets non visés :			
Politique 1	S/O	+	+
2	-	S/O	-
3	-	+	S/O

Ce simple exemple permet de faire ressortir trois arguments.

1 La distinction entre effets visés et non visés est sans importance lorsqu'il s'agit d'évaluer des politiques. Les effets sont ce qu'ils sont.

2 L'analyste ne peut déterminer, d'après les renseignements dont il dispose, si la politique 2 (qui a eu un effet positif et deux effets négatifs) a apporté une contribution positive nette à la réalisation des objectifs du gouvernement. Même si l'on connaissait les amplitudes de ces effets, parce que les objectifs ne sont pas équivalents, il demeure impossible de déterminer objectivement si les effets favorables « compensent » les effets défavorables.

3 Lorsque tous les objectifs du gouvernement sont inclus dans l'analyse, les coûts engendrés pour mieux atteindre un objectif particulier, grâce à une ou plusieurs politiques, se mesurent par les effets défavorables que ces politiques ont sur d'autres objectifs. Par définition, la combinaison des politiques n'est pas optimale lorsqu'on peut réaliser sans frais des gains dans l'atteinte d'un objectif en changeant ces politiques. C'est là une situation plutôt rare. Dans la plupart des cas, les décisions sont difficiles à prendre et nécessitent que l'on sacrifie quelque chose de désirable pour avoir plus d'une autre chose.

Simon [1976, p. 65] utilise un autre exemple :

> Dans les faits, une séparation complète des moyens et des fins est ordinairement impossible à réaliser, à cause des valeurs différentes qu'on accorde aux divers moyens qu'on peut utiliser. C'est de là que tant d'arguments futiles sont avancés pour déterminer si les « fins justifient les moyens ». Dans le cas de la prohibition, par exemple, les moyens utilisés impliquaient tellement de jugements de valeur (liberté personnelle, méthodes policières adéquates, etc.) qu'ils ont tôt fait de surpasser en importance l'objectif « ultime » de la tempérance. Il était donc illusoire de considérer la prohibition comme un simple moyen d'atteindre l'objectif très louable de la tempérance. Les moyens particuliers utilisés pour atteindre cette fin précise ont eu nombre d'autres conséquences que la fin spécifique recherchée et il a fallu accorder l'importance convenable à ces autres fins non recherchées pour analyser la désirabilité des moyens.

Lindblom a bien fait ressortir les conséquences sur l'analyse des principes de sélection d'un instrument d'intervention qui découlent d'une prise de conscience selon laquelle le choix des objectifs d'une politique et le choix des instruments qui vont de pair sont des processus inséparables [1959, pp. 82-83] :

> Le problème de la valeur est [...] toujours un problème d'ajustements en fonction d'une marge. Toutefois, il n'existe aucune façon pratique d'énoncer des valeurs ou des objectifs marginaux sauf en termes de politiques particulières. Le fait qu'on préfère une valeur à une autre dans une situation de prise de décision ne signifie pas qu'on la préférera dans une autre situation de prise de décision où l'on ne peut obtenir cette valeur qu'en en sacrifiant considérablement une autre. Des tentatives de classer ou de catégoriser des valeurs en termes généraux et abstraits de façon à ce qu'elles ne changent pas d'une décision à l'autre reviennent, en fin de compte, à négliger des préférences marginales pertinentes. Cet [...] argument est donc fort significatif. Même si tous les administrateurs disposaient d'un ensemble consensuel de valeurs, d'objectifs et de contraintes, leurs valeurs marginales, dans de véritables situations de choix, demeureraient impossibles à formuler.
>
> Incapables de formuler d'abord les valeurs pertinentes et de procéder ensuite au choix des politiques nécessaires à leur réalisation, les administrateurs doivent donc choisir directement parmi diverses politiques qui offrent différentes combinaisons marginales de valeurs. Il est quelque peu paradoxal que la seule façon pratique de se révéler, même à soi-même, ses propres valeurs marginales pertinentes consiste à décrire la politique qu'on choisit pour les réaliser. Sauf de façon approximative et vague, je ne connais aucune autre façon de décrire ni même de comprendre ce que sont mes évaluations relatives de la liberté et de la sécurité, par exemple, de la vitesse et de la précision des prises de décision du gouvernement ou d'une réduction des impôts et d'une amélioration du système scolaire, si ce n'est de décrire mes préférences parmi certains choix de politiques qui pourraient être faits entre les possibilités de chacune des paires.
>
> Bref, on peut distinguer deux aspects du processus permettant de véritablement traiter des valeurs. Le premier est évident : l'évaluation et l'analyse empirique sont entrelacées; en d'autres termes, on choisit en

même temps parmi des valeurs et parmi des politiques. De façon un peu plus élaborée, on choisit en même temps une politique pour atteindre certains objectifs ainsi que les objectifs eux-mêmes. Le second aspect est connexe, mais distinct : l'administrateur concentre son attention sur des valeurs marginales ou ajoutées. Qu'il en soit conscient ou non, les formulations générales des objectifs ne lui sont pas très utiles et, en fait, il fait des comparaisons précises entre les valeurs marginales ou ajoutées. Supposons qu'il doive choisir entre deux politiques, X et Y. Les deux annoncent le même degré de réalisation des objectifs a, b, c, d et e. Toutefois, la politique X laisse prévoir un meilleur degré de réalisation de f, que ne le fait Y, tandis que Y laisse entrevoir une meilleure réalisation de g que ne le fait X. En choisissant entre elles, il peut, en fait, obtenir une quantité marginale ou ajoutée de f aux dépens d'une quantité marginale ou ajoutée de g. Les seules valeurs qui sont pertinentes à son choix sont ces ajouts par lesquels les deux politiques diffèrent; en fin de compte, lorsqu'il choisit entre les deux valeurs marginales, il le fait en faisant un choix entre des politiques.

L'apport de Lindblom est important : ce n'est qu'au cours du processus du choix d'un instrument que les hommes politiques pourront examiner les compromis qu'ils doivent faire dans le choix des objectifs, des valeurs ou des instruments [voir Schultze (1968), chap. 3]. En déterminant simultanément les objectifs et les instruments, ils seront enclins à assurer la maximisation des votes que nous avons supposé être le moteur du processus politique. L'argument empirique élaboré par Lindblom, soit que, dans le monde réel, les objectifs ne peuvent être déterminés indépendamment des instruments, étaye notre conception antérieure relative à la fausse dichotomie analytique entre moyens et fins. Il est également important de souligner que l'argument de Lindblom est fondé même dans un monde où l'information est parfaite, où les électeurs sont totalement au courant des coûts et des avantages des diverses politiques et où les hommes politiques sont parfaitement informés des préférences des électeurs et de l'intensité de ces préférences, ainsi que de toutes les conséquences possibles des divers choix de politiques. Dans un tel monde, le processus du choix d'un instrument ne peut simplement consister, dans la plupart des cas, à choisir le moyen le moins coûteux d'atteindre un seul objectif d'une politique. On pourrait évidemment reformuler la thèse de l'efficacité technique de façon à prévoir ou à exiger que le choix d'un instrument se fasse de telle manière qu'il rencontre l'« objectif » ou l'ensemble d'intérêts visé, mais aussi qu'il porte le moins de préjudice possible à la réalisation d'autres « objectifs » ou autres ensembles d'intérêts. Toutefois, dans la mesure où il est impossible d'éviter de préjudicier à d'autres objectifs (intérêts), il s'impose peut-être de faire certains compromis relativement à la promotion du premier objectif (ensemble d'intérêts). Cet exercice qui vise à assurer aux politiciens un meilleur appui de l'électorat, exige de ceux-ci des jugements sur le choix des politiques qui aboutissent à un alignement des préférences marginales des divers groupes d'électeurs. Le sens dans lequel ce processus peut être décrit avantageusement comme « technique » n'est pas très clair.

Schultze [1978, pp. 89-90], tout en avançant l'argument selon lequel il faut accorder plus d'importance aux questions d'efficacité technique dans le choix des instruments d'intervention, reconnaît, ce que Becker ne fait pas, que le choix d'un instrument est ordinairement aussi normatif que le choix d'un objectif :

Il est facile et naïf de proposer que le débat politique soit limité aux fins, tandis que techniciens et experts définissent les moyens, une fois les fins déterminées. On ne peut et on ne doit pas séparer les fins et les moyens. Dans le monde réel, ils sont inextricablement liés : nous formulons nos fins en analysant les moyens de les atteindre. Aucun électorat ni aucun homme politique ne peut se permettre de confier à des experts prétendument apolitiques la question primordiale consistant à déterminer comment l'intervention sociale devrait être conçue.

Une autre hypothèse : rationalité politique et choix des instruments

Dans la présente partie du chapitre, nous élaborons une hypothèse du choix politiquement rationnel des instruments en contrepartie de la thèse de l'efficacité technique.

Les contraintes légales exercées sur le choix des instruments

En raison à la fois des obligations inhérentes aux traités internationaux et des contraintes constitutionnelles intérieures, les gouvernements n'ont souvent pas la liberté de choisir l'instrument le plus efficace sur le plan technique qui pourrait permettre de promouvoir des objectifs donnés d'une politique (dans le sens que nous donnons aux termes « objectifs » ou « fins »).

Ainsi, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), jusqu'aux récentes négociations commerciales multilatérales de Tokyo, visait surtout à garantir la réduction des barrières tarifaires dans le secteur du commerce international. Un gouvernement national désirant adopter des politiques protectionnistes s'est donc vu obligé d'établir un choix entre une variété d'instruments qui créaient des barrières non tarifaires, comme des subventions aux producteurs intérieurs, des politiques gouvernementales d'approvisionnement, une législation antidumping, la

manipulation des procédures d'évaluation douanière, l'imposition de normes relatives aux produits défavorisant les importations, la manipulation des taux de change, etc. Dans nombre de cas, ces instruments de rechange sont des moyens techniquement moins efficaces d'atteindre les fins protectionnistes que les barrières tarifaires explicites, mais ces dernières ont été légalement condamnées (par le GATT).

De même, dans un contexte intérieur, même si l'article 121 de la Constitution canadienne (*l'Acte de l'Amérique du Nord britannique*) défend aux provinces d'imposer des droits explicites sur des biens en provenance d'une autre province, les gouvernements provinciaux ont eu recours à divers autres instruments pour protéger les intérêts locaux de la concurrence des autres provinces. Ainsi, les subventions, les politiques gouvernementales d'approvisionnement, les contingentements, les normes relatives aux produits et les exigences relatives au lieu de résidence sont autant d'arguments qui ont été invoqués pour remplacer les barrières tarifaires internes [voir Trebilcock et coll., 1977; Pattison, 1978; et Shirsky et Trebilcock, 1978]. De façon quelque peu similaire, les gouvernements provinciaux ont à l'occasion décidé d'adopter des politiques de propriété publique, étant donné que la division constitutionnelle des pouvoirs les empêchait de réglementer une activité donnée. Par exemple, le gouvernement de l'Alberta a récemment fait l'acquisition de Pacific Western Airlines, en partie pour faire avancer l'objectif de sa politique consistant à promouvoir le développement du nord de la province en offrant un meilleur accès aux services aériens. Parce que la réglementation de l'aviation est une question qui, aux termes de la Constitution, est de compétence exclusivement fédérale, la propriété publique, quoique peut-être moins efficace que la réglementation du secteur privé, était le seul instrument de politique qui s'offrait à la province, étant donné que la réglementation avait été bannie en tant qu'instrument.

Dans tous ces cas, on peut assister au choix d'instruments techniquement inefficaces parce que des instruments techniquement plus efficaces ont été interdits au niveau du gouvernement en question.

Les électeurs marginaux et inframarginaux

Au moment de choisir des instruments de politique, une variable déterminante pour les hommes politiques est vraisemblablement les répercussions des divers instruments sur les électeurs marginaux et inframarginaux. Il est possible de définir opérationnellement, bien que grossièrement, les circonscriptions marginales et les électeurs marginaux. Les circonscriptions marginales sont celles où le parti auquel est attaché le député élu diffère de celui auquel était attaché son prédécesseur lors de l'élection précédente ou au cours des élections antérieures. Lorsque ces circonscriptions ont été identifiées (exercice facile, à moins qu'il n'y ait eu redistribution des électeurs), une enquête scientifique est effectuée dans chacune d'elle. Cette enquête est faite dans un double but : d'abord, recenser les électeurs qui ont modifié leur adhésion au cours d'une élection précédente ou plus; ensuite, déterminer leurs caractéristiques (par exemple, âge, sexe, occupation, état matrimonial, revenu, origine ethnique, et ainsi de suite). Ce sont là les électeurs marginaux. Évidemment, l'étape suivante consiste à établir, encore au moyen d'enquêtes, les questions « exactes », en matière de politiques, auxquelles ils attachent le plus d'importance. Ces données en main, il est relativement facile d'élaborer un programme électoral qui soit le plus susceptible de gagner l'appui de ces électeurs.

Nous partons de la prémisse que, pour former un gouvernement, un parti doit remporter une majorité absolue ou du moins relative des sièges au Parlement ou à la législature. À un moment donné, certains électeurs sont fortement engagés vis-à-vis de l'un des partis politiques. Par contre, d'autres électeurs ne seront aucunement engagés ou le seront faiblement à l'endroit d'un parti en particulier. Lorsque la majorité des électeurs dans une circonscription sont fortement engagés vis-à-vis d'un parti, les partis peuvent ne pas tenir compte d'eux dans leur quête de votes, sauf que le parti envers lequel ils sont engagés doit s'abstenir de tout comportement extrémiste qui inciterait ses adhérents à reconsidérer leur allégeance. La concurrence entre partis se concentre donc dans les circonscriptions où il n'existe pas une majorité d'électeurs engagés de façon presque permanente. Ces circonscriptions non engagées seront désignées des « circonscriptions marginales ». À l'intérieur de ces circonscriptions marginales, il existe, par définition, une majorité d'électeurs qui ne sont pas engagés, de façon permanente, à l'endroit d'un parti particulier. Nous les appelons les « électeurs marginaux ». Pour remporter la victoire que nous considérons le but ultime de tout parti, un parti politique doit s'assurer l'appui de la majorité des électeurs marginaux dans des circonscriptions marginales. Nous supposons que les préférences des électeurs marginaux et inframarginaux sont partiellement fonction de leurs goûts et de leurs idéologies et partiellement fonction de la quantité et de la qualité des renseignements qu'ils possèdent sur les coûts et les avantages de divers ensembles de politiques.

Lorsqu'ils votent, nous supposons également que les électeurs marginaux des circonscriptions marginales (simplement désignés ci-après « électeurs marginaux ») choisiront parmi les partis en lice celui dont les politiques, d'après eux, maximiseront leur utilité (ou « leur valeur nette globale », comme l'a décrite Hartle) [1979, chap. 2]. Évidemment, les demandes des électeurs marginaux en matière de politique ne sont pas susceptibles d'être homogènes : elles diffèrent tant à l'intérieur des circonscriptions marginales que de l'une à l'autre. De plus, bon nombre des demandes de ces électeurs marginaux sont en conflit. Le fait de répondre aux attentes du groupe A peut nécessiter d'imposer des coûts aux groupes B et C. Pour satisfaire aux attentes du groupe B, il peut être nécessaire d'imposer des coûts aux groupes A et C, et ainsi de suite. Souvent, le fait de se plier aux exigences d'un groupe d'électeurs marginaux ne donnera pas à un parti la majorité des voies dans des circonscriptions marginales, de sorte qu'un ensemble de politiques, certaines d'entre elles pouvant être contradictoires, devra être élaboré pour attirer les électeurs marginaux de diverses configurations. C'est une forme de principe d'élaboration de prises de décisions politiques en vertu duquel on conçoit des politiques sensibles aux différentes intensités des préférences des divers groupes d'électeurs marginaux à l'égard de questions dissemblables [Mueller (1979), pp. 49ff].

La distinction que nous avons faite entre électeurs marginaux et électeurs inframarginaux nous permet de déduire certaines conséquences pour un choix politiquement rationnel d'instruments. Nous signalons que les conséquences qui suivent sont vraies même dans un monde où l'information est parfaite. D'abord, la rationalité politique commande de privilégier les instruments qui concentrent les avantages des politiques sur les électeurs marginaux et n'éparpillent pas ces avantages sur les électeurs inframarginaux qui sont, ou si engagés à l'endroit d'un parti ou tellement éloignés dudit parti, que ces avantages n'auront aucun effet sur leur façon de voter. Deuxièmement, la rationalité politique dicte également de retenir des instruments qui imposent les coûts de ces politiques aux électeurs inframarginaux de sorte que, une fois de plus, le choix de l'instrument ne modifiera pas le vote.

On s'aperçoit facilement que des instruments qui accordent des avantages aux seuls électeurs marginaux et qui n'imposent des coûts qu'aux électeurs inframarginaux ne seront pas nécessairement des instruments conformes à une notion quelconque de l'efficacité technique. La notion de l'efficacité technique ne peut prendre tout son sens que si les objectifs de la politique sont mentionnés expressément et qu'ainsi les électeurs marginaux et inframarginaux sont clairement identifiés dans l'énumération des objectifs de la politique. Si les objectifs d'une politique étaient explicitement définis sous l'angle de la maximisation des votes, il serait alors vrai, comme le prétend Becker, que les stimulants d'ordre politique pousseraient les hommes politiques à choisir des instruments qui imposent le moins de coûts possible à d'autres valeurs ou intérêts politiques. En ce sens, la théorie positive de l'efficacité technique dans le choix des instruments est fondée, mais banale. En fait, ni Becker, ni Breyer, ni Schultze ne définissent les objectifs d'une politique en ces termes, mais fixent constamment des objectifs *préalables*, par exemple, réglementer les monopoles, réduire la pollution, accroître le revenu des agriculteurs. Mais pourquoi faut-il réglementer les monopoles, réduire la pollution et accroître le revenu des agriculteurs ? À quelle fin serviraient ces interventions ? Bon nombre des difficultés que présentent les diverses versions de la thèse de l'efficacité technique découlent des définitions incomplètes et trompeuses des objectifs des politiques adoptées dans les théories.

Les objectifs étant définis sous l'angle de la maximisation des votes, la catégorie d'électeurs qui supporte le coût devient le facteur déterminant lorsqu'il s'agit d'établir le coût d'un instrument. Un instrument qui engendre plus de coûts pour les électeurs inframarginaux peut constituer un choix politiquement plus rationnel qu'un instrument qui impose moins de coûts aux électeurs marginaux. La rationalité politique peut donc justifier le choix d'un instrument techniquement inefficace du point de vue des éléments des coûts que suppose apparemment la notion de l'efficacité technique (coûts de transaction et pertes d'efficacité); toutefois, cela dépend de l'identité de ceux qui les subissent et de ceux qui en bénéficient et il faut également déterminer comment ces intérêts politiques entrent en jeu dans le processus de maximisation des votes que suivent les hommes politiques (processus qui, nous le supposons, est l'objectif de toutes les politiques).

Nous reconnaissons que le rôle déterminant que nous faisons jouer à l'électeur marginal dans notre modèle du choix des instruments est peut-être contesté. Il existe en science politique une controverse de longue date, quelque peu confuse, à savoir si l'on peut mieux prédire les politiques d'un parti au pouvoir en se fondant sur son idéologie ou sur son souci de plaire à ses partisans qu'en se basant sur l'importance de la compétition que se livrent les partis pour obtenir les votes des électeurs marginaux [voir Key, 1949; Cameron (1978), p. 1243; et Jennings (1979), p. 414]. Des études canadiennes récentes portant sur la construction de routes

[Munro (1975), p. 298], les octrois du Programme des initiatives locales [Blake (1976), p. 17], et les octrois du MEER [Macnaughton et Winn (1981), p. 318] montrent une corrélation importante entre la répartition des octrois et la volatilité politique des circonscriptions auxquelles s'adressaient ces octrois. Par ailleurs, des études portant sur le développement du secteur public dans certains pays [Cameron, 1978], ainsi que sur l'envergure des politiques de bien-être social dans un certain nombre d'États américains [Jennings, 1979] laissent à entendre que l'idéologie du parti au pouvoir ou son souci de plaire à ses partisans sont en corrélation plus étroite avec les politiques adoptées qu'avec l'importance de la concurrence que se livrent les partis. On prétend que « les chefs de parti connaissent les groupes qui les ont le mieux appuyés dans le passé. Ils sont sensibles aux besoins et aux préférences de leurs adhérents parce qu'ils croient que 1/ la performance antérieure est le meilleur guide du comportement futur dans les joutes électorales et 2/ que la loyauté constante de leurs adhérents est déterminante dans les luttes électorales » [Jennings (1979), pp. 415-416] [traduction libre].

Nous admettons que le rôle de l'électeur marginal est susceptible d'être le plus influent lorsque les préférences en matière de politique sont distribuées de façon fortement unimodale parmi la population. Lorsque les préférences sont réparties de façon bimodale ou lorsqu'elles sont distribuées de façon légèrement unimodale avec des queues prolongées, et lorsque les règles électorales favorisent un système bipartite plutôt que multipartite, les deux partis sont peu susceptibles de lutter pour obtenir l'appui des mêmes électeurs à l'égard du vaste éventail de leurs politiques.

Toutefois, la plupart des compétences canadiennes, fédérales et provinciales sont dotées d'un système surtout bipartite et nous constatons que les préférences des électeurs relativement à une large gamme de questions politiques sont distribuées de façon relativement unimodale et, somme toute, peu de changements radicaux en matière de politique accompagnent des changements de gouvernement. Un petit sous-ensemble de politiques, assorti de connotations profondes aux niveaux de la redistribution ou de l'idéologie, peut être moins susceptible d'entrer dans cette généralisation [Lowi]. En raison de ces hypothèses, la rationalité politique soulèvera une concurrence entre les partis pour l'obtention de l'appui des mêmes électeurs marginaux (volatils) à l'égard des politiques portant sur la plupart des questions. Toute autre stratégie représenterait une orientation erronée des ressources politiques.

L'information imparfaite

On se rappellera que Becker, lorsqu'il a reformulé sa thèse, a supposé, que les instruments de direction étaient choisis dans un monde où l'information était parfaite. Jusqu'à maintenant, nous avons retenu cette hypothèse dans notre analyse de la thèse de l'efficacité technique. Ce faisant, nous nous sommes toutefois efforcés de démontrer que l'efficacité technique n'est vraisemblablement pas le critère dominant de sélection des instruments d'intervention dans nombre de contextes. Dans la présente section du document, nous tentons de démontrer que le fait de relâcher cette hypothèse donne plus de force à cette conclusion.

Par opposition au modèle de l'information parfaite de Becker, Downs élabore un modèle du processus politique où l'incertitude est primordiale. Il affirme ce qui suit [1957, p. 78-79] :

> Les électeurs peuvent être incertains dans les sens suivants :
>
> 1 Ils peuvent être conscients que leur flux d'utilité a changé, tout en étant incertains de la cause de ce changement; en particulier, ils peuvent se demander si l'intervention gouvernementale ou privée en est responsable.
>
> 2 Ils peuvent ignorer les répercussions sur leur propre flux d'utilité d'une intervention gouvernementale quelconque proposée (ou entreprise), surtout parce qu'ils ne connaissent pas les changements qu'elle entraînerait dans des conditions objectives.
>
> 3 Ils peuvent être complètement inconscients de certaines interventions du gouvernement, ou des autres mesures qu'il aurait pu entreprendre, ou des deux.
>
> 4 Ils peuvent être incertains de l'influence de leurs propres opinions sur la formulation des politiques du gouvernement.
>
> 5 Ils peuvent être incertains des intentions de vote des autres citoyens.
>
> Bref, les électeurs ne sont pas toujours au courant de ce que fait ou pourrait faire le gouvernement et, souvent, ils ne connaissent pas le rapport qui existe entre les interventions du gouvernement et leur propre flux d'utilité.
>
> Les partis politiques (y compris le parti au pouvoir) peuvent être incertains à certains égards :
>
> 1 Ils peuvent ignorer les décisions que vont prendre les éléments non politiques de l'économie; en d'autres termes, ils peuvent être incapables de prévoir les conditions économiques auxquelles ils auront à faire face pour diriger le gouvernement.
>
> 2 Ils peuvent ne pas pouvoir prévoir l'influence d'une intervention donnée du gouvernement sur le flux d'utilité des électeurs, même s'ils connaissent les conditions objectives qu'elle entraînera.

3 Ils peuvent ignorer les conséquences objectives d'une intervention particulière du gouvernement, même s'ils savent comment le flux d'utilité des électeurs sera touché par tous les ensembles possibles de conséquences.

4 Ils peuvent être incapables de déterminer l'influence d'un électeur donné sur d'autres électeurs.

5 Ils peuvent ne pas savoir si les électeurs sont conscients ou non de ce que fait le gouvernement ni comment l'activité de ce dernier influe sur les électeurs, ni le volume de renseignements supplémentaires qui s'impose pour favoriser cette prise de conscience chez les électeurs.

6 Ils ne savent peut-être pas quelles politiques les partis d'opposition adopteront sur une question donnée. Si ce type d'incertitude existe, un parti est incapable de prévoir comment les électeurs réagiront à sa propre politique, même s'il sait comment les électeurs seront touchés par cette politique et même s'il connaît la nature de leur flux d'utilité.

Le modèle de l'information parfaite de Becker, fondé sur la théorie des attentes rationnelles, nous met au défi d'expliquer pourquoi les électeurs et les partis politiques ne dissiperont pas la plupart de ces incertitudes, même s'ils en viennent avec le temps à être plus informés. Il semble y avoir plusieurs explications à la persistance de l'incertitude dans le processus politique : d'abord, ni les partis politiques ni les électeurs ne peuvent prévoir parfaitement l'avenir et il est donc inévitable que les réactions possibles du gouvernement à des événements futurs exogènes seront difficiles à évaluer. Deuxièmement, les théories de l'ignorance rationnelle laissent à entendre qu'il est irrationnel que les décisionnaires investissent des ressources illimitées pour se renseigner sur des questions qui font l'objet de décisions. Du point de vue des électeurs, la différence de l'impact sur leurs intérêts d'un programme politique par rapport à celui d'un parti concurrent risque après mûre réflexion, d'être si minime qu'un électeur ne peut rationnellement justifier l'investissement de ressources importantes en vue d'établir des ordres précis de grandeur, positifs ou négatifs. De plus, l'électeur rationnel doit prendre en considération qu'une expression éclairée de ses préférences au moment du vote est susceptible d'avoir le même impact sur le résultat de l'élection qu'une expression non éclairée de ses préférences. En raison des différences présupposées petites qui existent entre les répercussions des politiques des divers partis sur un électeur donné et de la faible probabilité que son vote aura une conséquence quelconque sur le résultat de l'élection, la plupart des électeurs considèrent qu'il est rationnel d'éviter d'investir dans un apprentissage qui, d'après Becker, se produira avec le temps.

De leur côté, les partis politiques ne considèrent pas qu'il est rationnel d'investir de façon illimitée dans l'acquisition de renseignements. Par exemple, toute politique envisagée par un parti peut avoir des répercussions de deuxième et de troisième ordres sur des groupes d'électeurs, répercussions qu'il serait très coûteux de déterminer. Utilisons un exemple présenté par Lindblom [1959, p. 84] :

> En planifiant un programme créant une banque de conservation des sols, (un décisionnaire) ne peut prévoir avec succès les répercussions d'un revenu agricole plus ou moins élevé sur, disons, l'urbanisation, la possibilité d'un relâchement concomitant des liens familiaux, la possibilité d'avoir éventuellement à réviser la sécurité sociale, ainsi que d'autres répercussions sur les problèmes fiscaux découlant des nouvelles responsabilités fédérales dans le domaine de la sécurité sociale et des nouvelles responsabilités des municipalités dans le secteur des services urbains. Si l'on analyse un autre type de répercussions, le décisionnaire ne pourra pas non plus prévoir les effets du programme créant une banque de conservation des sols sur les prix des produits agricoles sur les marchés étrangers ni les conséquences sur les relations étrangères, y compris celles qui proviennent de la rivalité économique entre les États-Unis et l'U.R.S.S.

Si l'on suppose qu'il est possible, en théorie, de connaître toutes ces conséquences, il n'est pas rationnel que les partis politiques investissent des ressources pour acquérir ces connaissances si les répercussions de deuxième et de troisième ordres ne sont aucunement perçues par les électeurs, ou si elles le sont par certains électeurs, du moins elles ne le sont pas par les électeurs marginaux, ou si elles sont perçues par les électeurs marginaux, ce n'est pas à l'intérieur du délai pertinent ou ils ne les considèrent pas originallement reliées aux politiques du gouvernement.

Les marchés de l'information politique sont imparfaits sous un autre aspect. Les contraintes qui s'exercent sur l'information disponible, et que nous avons déjà signalées, découlent d'un comportement rationnel en matière d'investissement de la part des électeurs ou des partis politiques. D'après Herbert Simon [1957, p. 198], la théorie de la rationalité limitée reconnaît que « la capacité de l'esprit humain de formuler et de résoudre des problèmes complexes est très faible par rapport à l'ampleur des problèmes dont la solution est indispensable à un comportement rationnel et objectif dans le monde réel » [traduction libre]. Williamson prétend que la rationalité limitée comprend « des limites neurophysiologiques d'une part et des limites linguistiques d'autre part. Les limites physiques prennent la forme de limites sur l'aptitude des personnes à recevoir, à stocker, à récupérer et à traiter l'information sans erreur [...]. Les limites linguistiques se rapportent à l'incapacité

des personnes d'articuler leurs connaissances et leurs sentiments au moyen de mots, de chiffres ou de graphiques d'une façon qui leur permette d'être comprises par les autres » [Williamson (1975), pp. 21-22] [traduction libre].

Il est improbable que ces limites sur la capacité des personnes d'acquérir, de traiter l'information et d'y réagir soient distribuées au hasard parmi la population. Il est évident qu'elles dépendent, pour une bonne part, des dons intellectuels naturels et des circonstances. On serait porté à croire que les limites les plus graves de la rationalité associées à l'incapacité de se renseigner sont en étroite corrélation avec le revenu familial et le niveau de scolarité. La rationalité limitée suppose donc la présence d'erreurs systématiques dans le choix des politiques sur le marché politique.

L'ignorance rationnelle et la rationalité limitée de la part des électeurs et des membres de partis politiques créent la possibilité que certains groupes d'électeurs fournissent des renseignements subventionnés et sélectifs à d'autres groupes ou aux partis politiques et vice versa. Étant donné l'analyse implicite des coûts et des avantages probablement entreprise par nombre d'électeurs pour déterminer la quantité de renseignements qu'ils doivent acquérir relativement aux questions sur lesquelles ils votent, il est clair que leur évaluation peut être modifiée en changeant l'envergure des avantages qu'ils peuvent obtenir en acquérant des renseignements supplémentaires ou l'envergure des coûts inhérents à l'acquisition de ces données. Certains groupes d'électeurs (corps intermédiaires) peuvent considérer qu'il est à leur avantage de fournir une information subventionnée et sélective à d'autres groupes d'électeurs pour tenter de modifier leurs préférences et, par conséquent, influer sur le processus de maximisation des votes des partis politiques. Comme l'a montré notre analyse des corps intermédiaires au chapitre 2, seuls certains types de ces corps misant de façon relativement précise sur certaines questions sont en mesure de s'organiser politiquement. Dans d'autres cas, l'aspect éparpillé des enjeux des électeurs dans une question donnée pose des problèmes de coûts de transaction et de parasites qui empêchent ou bloquent toute organisation. Les groupes d'électeurs dont les enjeux sont précis peuvent donc considérer qu'il est rationnel d'investir des ressources pour la communication de l'information à divers groupes d'électeurs dont les enjeux sont dispersés au sujet du coût et des avantages de versions particulières d'une politique, et ceci pour convaincre ce dernier groupe que ses intérêts concordent avec les intérêts du premier groupe. Des stratégies semblables peuvent être rationnelles pour tenter d'influencer des groupes d'électeurs démunis d'information et auxquels la théorie de la rationalité limitée s'applique de façon spéciale.

D'un autre côté, les groupes d'électeurs dont les enjeux sont précis peuvent investir des ressources dans la prestation d'une information subventionnée et sélective aux partis politiques, en particulier au parti au pouvoir. Cette information visera probablement à convaincre le parti qu'une certaine politique proposée est ou contraire ou favorable aux intérêts de ceux qui fournissent l'information, mais également, et ceci est déterminant, que la politique proposée est ou contraire ou favorable à des groupes d'électeurs marginaux qui sont conscients des conséquences de cette politique sur leurs intérêts. S'il s'avérait que ces électeurs marginaux méconnaissent les effets de cette politique sur leurs intérêts, l'intervention du groupe d'intérêt pourrait viser à menacer le parti de leur en faire prendre conscience. Cette forme de négociations dans les coulisses tentera donc de fournir de l'information visant à révéler les préférences politiques des électeurs marginaux (mais pas nécessairement de façon exacte) ou menacera ou tentera de modifier ces préférences pour les rendre conformes à celles du corps intermédiaire en question, amenant ainsi des changements dans les politiques conformes au processus de maximisation des votes du parti politique. Les corps intermédiaires dont les enjeux sont précis peuvent avoir recours à une variante de cette stratégie : ils mettent alors des ressources à la disposition d'un parti politique (ou promettent de le faire) pour lui permettre de fournir des avantages réels ou illusoires aux électeurs marginaux. Ainsi, un tel corps intermédiaire pourrait fournir des contributions financières à un parti politique pour lui permettre d'offrir de l'information subventionnée et sélective aux électeurs marginaux, en insistant sur les avantages qu'ils peuvent retirer de politiques ou de propositions particulières du parti. D'un autre côté, un corps intermédiaire ayant des enjeux précis peut consentir à approvisionner un parti politique en nature; il peut, par exemple, construire une usine dans une circonscription marginale où le taux élevé de chômage constitue un problème politique important (*entre autres*) et accorder par le fait même des avantages réels aux électeurs marginaux. Dans un cas comme dans l'autre, le corps intermédiaire dont les enjeux sont précis exigera, en retour de ses contributions en espèces ou en nature, que le parti prenne un engagement en matière de politique qui impose des coûts réels, et peut-être perçus, aux électeurs inframarginaux ou des coûts réels, mais non perçus, aux électeurs marginaux dont les enjeux sont imprécis ou qui sont démunis d'information. Ces corps intermédiaires sont donc en mesure de réclamer, dans certaines circonstances,

des politiques favorables de la part des partis politiques, non pas parce qu'ils constituent eux-mêmes des électeurs marginaux dont l'appui est primordial pour le parti, mais plutôt parce qu'ils sont en mesure d'offrir des ressources à un parti politique, ressources qu'il peut utiliser pour obtenir l'appui des électeurs marginaux.

En matière d'influence sur les décisions politiques, le rôle des fonctionnaires devrait être considéré comme identique à celui des corps intermédiaires d'importance. En retour de leur prestation de conseils (information) aux hommes politiques à l'égard des conséquences de certaines politiques sur différents ensembles d'intérêts et peut-être sur l'intensité des préférences des électeurs à l'égard de ces intérêts, les fonctionnaires bénéficient de certains avantages comme la rémunération, le pouvoir et le prestige. Les fonctionnaires, comme d'autres corps intermédiaires, fournissent également aux hommes politiques une information subventionnée et sélective qui peut être exacte ou non et qui peut être influencée par leurs intérêts personnels dans les décisions prises grâce à cette information.

Face à l'information imparfaite des électeurs, les hommes politiques peuvent réagir de deux façons. D'une part, ils peuvent choisir des politiques qui concentrent suffisamment les avantages sur les électeurs marginaux de telle sorte que les obstacles liés au manque d'information soient surmontés par l'ampleur et la visibilité des avantages; dans la mesure où un parti politique est incapable de limiter les coûts de ses politiques aux électeurs inframarginaux, il est dans son intérêt d'imposer les coûts aux électeurs marginaux d'une façon aussi éparpillée que possible afin que les coûts auxquels ces derniers font face en matière d'information leur rendent difficile de déterminer les coûts des politiques ou encore de les attribuer à une intervention du gouvernement.

D'autre part, lorsque la concentration des avantages et l'éparpillement des coûts ne peuvent être entièrement réalisés, il sera dans l'intérêt d'un parti politique de fournir aux électeurs marginaux une information subventionnée et sélective (souvent par l'entremise des médias) sur les avantages et les coûts que les politiques du parti leur conféreront. Cette information exagérera les avantages et minimisera les coûts. Lorsque les électeurs ne sont pas en mesure d'évaluer facilement cette information, les hommes politiques sont susceptibles de favoriser des formes de réassurance symbolique auxquelles les électeurs accordent une grande valeur [Edelman, 1967]. Ainsi, les « qualités de leadership » d'un chef de parti constituent un élément moins coûteux d'information à assimiler par nombre d'électeurs que les coûts et les avantages de ses politiques. Une politique du prix du pétrole « formulée au Canada » fait appel aux sentiments nationalistes ou patriotiques des électeurs. Une société pétrolière canadienne appartenant au public (Pétro-Canada) réassure les électeurs inquiets d'une dépendance des fournisseurs étrangers de pétrole et des multinationales locales au niveau de l'approvisionnement d'un produit de première nécessité. L'« Assaut contre la pauvreté » éveille le sentiment mélodramatique ou l'orgueil des électeurs et les mobilise dans une croisade nationale (ils ont ainsi le sentiment de pouvoir définitivement enrayer les dégâts d'une intrusion sociale non souhaitée).

Les modèles dynamiques et les modèles statiques du choix d'instruments

La thèse de l'efficacité technique suppose un modèle hautement statique des prises de décisions politiques; en vertu de ce modèle, les décisions relatives aux objectifs des politiques et aux choix des instruments sont prises isolément. En fait, les préférences en matière de vote sont constamment exprimées relativement à de grands ensembles de politiques, passées et futures, et ce sont les réactions des électeurs à divers ensembles de politiques plutôt qu'à chacune d'entre elles qui sont déterminantes dans une perspective politique. Le fait de choisir, pour chacune des politiques, des instruments qui exploitent à fond à la fois les différences dans l'intensité des préférences entre électeurs marginaux et inframarginaux et les asymétries en matière d'information revêt moins d'importance que le choix d'un ensemble complet de politiques ayant ces caractéristiques. Comme l'a souligné Hartle [1979], les électeurs sont susceptibles d'évaluer les dossiers et les divers programmes d'un parti en fonction de « la valeur nette globale » qu'ils en retirent plutôt que d'effectuer une analyse minutieuse « article par article ». Cela signifie que les choix des objectifs et des instruments associés à des politiques appartenant à des domaines fonctionnellement indépendants sont politiquement interdépendants. Un choix d'instrument qui, lorsqu'on l'envisage de façon isolée, pourrait sembler violer non seulement les impératifs de la thèse de l'efficacité technique, mais également les impératifs politiques énoncés dans la présente section, pourrait donc devenir politiquement rationnel si on le considère comme une tentative de neutraliser les réactions des électeurs à l'endroit du choix d'une politique fonctionnellement indépendante. Ces considérations compliquent considérablement l'élaboration d'une théorie du choix des instruments capable de prédire les effets d'une politique donnée.

Certains axiomes politiques régissant le choix des instruments

Compte tenu de la dernière mise en garde, les axiomes suivants semblent, selon notre analyse, influer sur le choix des instruments :

1 Il est dans l'intérêt d'un parti au pouvoir de choisir des politiques qui limitent les avantages aux électeurs marginaux et les coûts aux électeurs inframarginaux.

2 Pour surmonter les coûts relatifs à l'information auxquels font face les électeurs marginaux, il est dans l'intérêt d'un parti au pouvoir de choisir des politiques qui distribuent les avantages de façon concentrée, de sorte qu'ils soient évidents, et qui imposent les coûts de façon éparpillée pour les dissimuler.

3 Un parti au pouvoir ne peut choisir que des politiques qui distribuent des avantages sous une forme très concentrée car, à mesure que les avantages deviennent visibles, le groupe d'électeurs sur lequel un parti peut fonder son capital politique s'amenuise.

4 Il sera judicieux pour un parti au pouvoir de considérer comme des électeurs marginaux les corps intermédiaires d'importance ou bien nantis dans la mesure où ces derniers peuvent fournir (ou menacer de fournir) directement aux électeurs marginaux une information subventionnée et sélective, susceptible de modifier leurs préférences politiques, ou fournir des ressources au parti au pouvoir lui permettant d'offrir aux électeurs marginaux des avantages ou de leur fournir une information subventionnée et sélective dans le but d'influer sur leurs préférences politiques.

5 Pour s'assurer la collaboration des fonctionnaires dans la mise en application des politiques, un parti au pouvoir attachera vraisemblablement une importance spéciale aux opinions des fonctionnaires au moment de formuler ses politiques. En préconisant certaines politiques à leurs supérieurs, les fonctionnaires auront tendance à favoriser des politiques à forte saveur bureaucratique, amenant un nombre accru d'emplois, des champs d'action plus étendus, un pouvoir et un prestige accrus. Les vertus des formes non collectives et décentralisées d'affectation des ressources seront probablement dénigrées.

6 Plus le groupe d'électeurs marginaux auquel s'adresse une politique donnée est dispersé, moins il est nécessaire que les avantages découlant de cette politique soient réels.

7 Il est possible de majorer la valeur des avantages perçus par rapport aux avantages réels si un parti au pouvoir fournit (ordinairement par l'intermédiaire des médias) une information subventionnée et sélective, d'une nature souvent hautement symbolique.

8 Lorsque, pour accorder des avantages à un groupe plutôt dispersé d'électeurs marginaux, il est nécessaire d'imposer des coûts à un groupe relativement concentré d'électeurs marginaux, il est de l'intérêt d'un parti au pouvoir de choisir un instrument de politique qui minimise les coûts réels en les répartissant dans le temps, tout en voilant l'érosion des avantages réels, en offrant des réassurances symboliques à ceux qui tirent profit d'un engagement constant à l'endroit de la politique initiale.

9 Lorsque l'éparpillement des coûts ne suffit pas complètement à masquer leur existence aux électeurs marginaux qui les supportent, il est dans l'intérêt d'un parti au pouvoir de fournir à ces derniers une information subventionnée et sélective et des réassurances symboliques de façon à porter les coûts perçus en deçà des coûts réels; les coûts représenteront, dans la mesure où ils seront perçus, des « sacrifices » ou des « investissements » faits afin d'assurer des avantages à long terme.

10 Il sera rationnel pour un parti au pouvoir de choisir des instruments de politique qui accordent aux électeurs marginaux des avantages, réels ou perçus, durant ou au moins vers la fin de la période électorale, tout en tentant de différer les coûts réels ou perçus, défrayés par d'autres électeurs marginaux, et ce jusqu'à un certain moment au-delà de la période électorale alors que les liens causals seront atténués. Lorsqu'une telle ligne de conduite n'est pas possible, on peut choisir des instruments qui imposent ces coûts au début de la période électorale plutôt qu'à la fin de cette période afin de tirer profit du manque de mémoire des électeurs. Pour des raisons similaires, un parti au pouvoir sera porté, au moment d'une élection, à offrir des politiques conçues pour maximiser l'appui des électeurs, tandis qu'entre les élections, il aura tendance à présenter des politiques qui maximisent l'appui des corps intermédiaires.

11 Lorsqu'un parti au pouvoir est incertain des répercussions de certains instruments de politique sur les intérêts des électeurs marginaux ou sur la perception qu'ont les électeurs marginaux de ces répercussions, sur l'intensité des préférences des électeurs à l'égard de ces répercussions, ou sur les politiques proposées par les partis d'opposition relativement à ces questions et sur les réactions des électeurs à ces propositions, il peut s'avérer rationnel de choisir un instrument qui favorise la réversibilité et la souplesse

afin de pouvoir apporter, avec le temps, des ajustements marginaux constants dans l'équilibre des intérêts.

12 Dans le cas de politiques qui imposent aux électeurs marginaux des coûts réels et perçus, il peut être rationnel pour un parti au pouvoir de confier l'administration des politiques à un organisme « indépendant » du gouvernement afin d'atténuer dans l'esprit des électeurs le rapport causal entre les coûts et le parti.

13 Les corps intermédiaires dont les enjeux sont épars et les groupes d'électeurs dotés de capacités inférieures de traitement de l'information sont particulièrement vulnérables au remplacement de la réalité vécue par le symbolisme dans le choix des politiques.

14 Connaissant les limites de l'investissement que la plupart des électeurs sont désireux et capables de faire en information relative aux questions politiques, les organes d'information auront souvent tendance à banaliser des problèmes complexes tant du point de vue de leur définition que du point de vue des solutions proposées pour leur résolution. Pour ce faire, les médias préconiseront souvent l'adoption de politiques collectives simplistes à l'égard des questions d'intérêt public qu'ils perçoivent. Ils pourront ainsi présenter sans cesse de nouvelles manchettes et retenir l'attention du public. Sachant que le public peut être influencé par de telles recommandations, les hommes politiques auront également tendance à y attacher une certaine importance.

Conclusions

L'hypothèse que nous avons formulée pour décrire le processus du choix des instruments dans notre système politique comprend trois ensembles clés de variables. D'abord, le choix d'un instrument peut subir des contraintes légales. Deuxièmement, le choix rationnel d'un instrument suppose, dans la mesure du possible, l'utilisation d'instruments qui accordent des avantages aux électeurs marginaux et qui imposent des coûts aux électeurs inframarginaux. Troisièmement, le choix rationnel d'un instrument doit tenir compte de l'existence d'une information incomplète tant chez les électeurs que chez les partis politiques. Les partis politiques réagiront au manque d'information des électeurs en choisissant des instruments qui distribuent des avantages sous une forme très concentrée aux électeurs marginaux tout en imposant des coûts largement épars à d'autres électeurs marginaux (lorsqu'il est impossible de limiter ces coûts aux électeurs inframarginaux). La prestation d'une information subventionnée et sélective et de réassurances symboliques viseront également à donner plus d'importance aux avantages perçus par rapport aux avantages réels et à réduire les coûts perçus par rapport aux coûts réels. Bref, une stratégie visant à amplifier le gain et à minimiser les pertes sera de nature à influer sur le choix d'un instrument. De plus, une information imparfaite des partis politiques peut aboutir au choix d'instruments réversibles et souples qui offrent la possibilité d'apporter des ajustements marginaux constants aux « objectifs » des politiques.

Revenons à la thèse de l'efficacité technique de Becker et à sa variante formulée par Doern-Wilson. Le fait de reconnaître l'existence d'un certain manque d'information chez les électeurs et chez les partis politiques rend encore moins plausible que notre analyse précédente le laissait croire l'argument selon lequel les partis politiques choisiront l'instrument le moins coûteux ou le moins coercitif qui s'offre à eux pour mettre en application certains objectifs d'une politique. En vertu de l'analyse que nous avons élaborée dans la dernière section du présent chapitre, les hommes politiques doivent tenir compte non seulement des coûts réels et de la coercition réelle, mais également, ce qui est plus important encore, des perceptions des coûts et des avantages. Même lorsque la coercition et les coûts sont perçus, le recours à une politique peut demeurer conforme au processus de maximisation des votes d'un parti politique, soit parce que ces coûts perçus sont imposés à des électeurs inframarginaux, soit parce que, même s'ils sont imposés à des électeurs marginaux, ils ont moins d'influence, sous l'angle des votes exprimés, que n'en a la réaction des électeurs marginaux qu'on vise à avantager par ces politiques et dont les préférences pour ces politiques peuvent être plus intenses que les préférences de ceux qui en supportent les coûts et qui s'y opposent.

Pour ce qui a trait à l'argument plus normatif de Schultze selon lequel on a toujours eu recours de façon excessive à ce qu'il appelle la réglementation sous forme « d'ordre et de contrôle », mais de façon insuffisante aux formes de réglementation qui mettent à profit des stimulants à consonnance commerciale, notre analyse laisse à entendre que son plaidoyer est fortement futile. Les hommes politiques font appel à la réglementation sous forme d'ordre ou de contrôle pour plusieurs raisons qui, à leurs yeux, rendent entièrement rationnelle l'utilisation de cette catégorie d'instruments. Premièrement, des formes très dogmatiques de réglementation (« les produits dangereux sont interdits », « on doit mettre un terme à la pollution ») réduisent rigoureusement les coûts que doivent envisager les électeurs en matière d'information pour déterminer les politiques du gouvernement relativement à ces questions; des politiques, comme

des taxes imposées aux pollueurs, qui dépendent d'effets de deuxième et de troisième ordres, c'est-à-dire de réactions aux modifications apportées aux prix relatifs, sont trop complexes pour que ceux qu'on vise à avantager puissent en percevoir les avantages. Du point de vue d'un homme politique, un avantage non perçu, si réel soit-il, n'est pas un avantage. Deuxièmement, le type de réglementation sous la forme d'ordre ou de contrôle permet de porter au maximum les différences entre avantages perçus et réels et coûts perçus et réels et ce, en partie à cause de son engagement hautement symbolique à l'endroit d'intérêts donnés. De vibrantes déclarations d'intention dans un texte de loi symbolisant un engagement intense à une cause donnée peuvent s'éroder dans le processus d'application quotidien et peu apparent où la discrétion des hommes politiques et des fonctionnaires permet de réduire les coûts réels en deçà des coûts perçus pour les citoyens visés par la réglementation et les avantages réels en deçà des avantages perçus pour ceux qui en bénéficient. Troisièmement, les rapports constants qui existent entre les fonctionnaires et les citoyens visés par la réglementation, et que suppose ce type de réglementation, offrent aux hommes politiques, aux fonctionnaires et aux citoyens visés de fréquentes occasions d'effectuer des « échanges » mutuellement avantageux. Quatrièmement, le processus d'application sélective et progressive facilite la détermination des configurations optimales des bénéficiaires marginaux et des personnes inframarginales qui supportent les coûts. Finalement, les hommes politiques qui reçoivent des conseils (de l'information) provenant de fonctionnaires, corps intermédiaire important, sont susceptibles de faire face à une sélectivité systématique dans les conseils reçus au profit d'une réglementation centralisée prenant la forme d'un ordre ou d'un contrôle, réglementation qui utilise beaucoup de ressources sous l'angle de l'apport des fonctionnaires, mais au détriment d'une réglementation décentralisée, à consonnance commerciale, comme celle que Schultze préconise.

En agissant comme ils le font, les hommes politiques se conduisent comme des individus rationnels, soucieux de leurs intérêts personnels. Serait-il réaliste d'exiger qu'ils se comportent autrement ? Dans la négative, et si nous sommes mécontents des résultats du processus de formulation des politiques, notre attention devrait se tourner vers les contraintes qui influent sur les décisions prises en matière de politique. Ce n'est qu'en changeant les contraintes que nous pourrons modifier les résultats [Buchanan et Tullock, 1962; et Buchanan, 1975].

Dans les quatre chapitres qui suivent, nous analysons quatre grandes catégories d'instruments d'intervention et, dans chaque cas, nous nous efforçons de déterminer tant les attributs des divers instruments en matière d'efficacité technique que les caractéristiques qui, en fonction d'un autre principe, peuvent aboutir à un choix d'instruments. Notre analyse porte surtout sur les facteurs qui engendrent des divergences entre l'efficacité technique et la rationalité politique dans le choix des instruments.

4 Les enquêtes publiques

La gamme des instruments à l'étude dans le présent chapitre englobe les divers moyens par lesquels le gouvernement analyse les questions d'intérêt public ou fait enquête sur ces questions. Les modes d'enquête comprennent les commissions royales, les équipes de travail, les comités parlementaires, les organismes permanents, réglementaires et consultatifs, ainsi que les études ministérielles et interministérielles. Jusqu'ici, on a pu considérer ces formes d'enquête publique exclusivement comme des moyens de formuler de nouvelles politiques et non comme des instruments d'application des politiques, mais une telle conception fait abstraction du rôle des enquêtes comme instruments de politiques [Wilson (1971), p. 113]. C'est donc dire que même si les enquêtes sont sans doute d'importants mécanismes d'élaboration de nouvelles politiques, il est important de reconnaître leur rôle en tant qu'instruments [Doern et Wilson (1971), p. 271].

Dans leurs études sur l'éventail des instruments disponibles ainsi que sur l'interchangeabilité de ces instruments, Doern et Wilson ont clairement situé les enquêtes publiques à l'intérieur de leur cadre analytique. Ils ont écrit [p. 339] :

> Cette hypothèse donne à entendre que les hommes politiques (en particulier le cabinet dans son ensemble) ont fortement tendance à faire face aux problèmes politiques quels qu'ils soient, en utilisant tout d'abord les instruments d'intervention les *moins coercitifs* pour en venir à utiliser ceux qui le sont le plus. Ainsi, ils commenceront par demander une étude, ils créeront une nouvelle unité gouvernementale, ou en réorganiseront une qui existe déjà, ou encore, ils ne feront qu'une simple déclaration générale d'intention. Le pas suivant consistera à utiliser un mode de dépense distributif [...] [traduction libre].

Bien qu'au chapitre 3 nous ayons mis en doute l'argument de la coercition invoqué par Doern et Wilson, nous sommes cependant d'accord avec eux pour dire que toute analyse du choix d'un instrument doit comprendre les enquêtes publiques. Il n'est pas habituel de considérer ces enquêtes comme des instruments. Cela est dû en partie au fait que le gouvernement, lorsqu'il fait part de son intention de procéder à une enquête présente celle-ci comme un moyen d'en arriver à une solution plutôt que comme une solution en soi. Néanmoins, si l'on considère que la solution est le but de l'enquête et que l'on néglige la nature et la réalité du processus de recherche, on risque fort de passer à côté de la question. Comme d'ordinaire le sujet à l'étude ne comporte pas de solution d'un point de vue technocratique et que par conséquent l'enquête ne trouvera ni ne fournira de solution définitive, on se doit de considérer, dans une large mesure, le processus de l'enquête publique comme un genre de réponse au problème de politique qui se pose et non pas comme un moyen de chercher une solution à ce problème. D'ailleurs, les enquêtes publiques font ressortir de diverses façons le caractère inadéquat de la dichotomie qui existe entre les moyens et les fins lorsqu'on parle des grandes questions de politiques à l'ordre du jour des affaires publiques.

À l'intérieur de la catégorie générale des enquêtes publiques, il existe de nombreuses variantes, et chacune est assortie de caractéristiques particulières. On peut considérer que ces divers types d'enquête forment un éventail des modes d'enquête, bien que, comme il en sera question plus en détail ci-après, il n'existe pas d'axe unique permettant de les ordonner. À l'une des extrémités de l'éventail, toutefois, la distinction entre la réglementation et les enquêtes devient confuse puisque les organismes de réglementation exercent des activités réglementaires qui s'apparenteraient davantage à de simples enquêtes. C'est donc dire que dans des situations où les organismes de réglementation ne possèdent pas le pouvoir irrévocable de mettre en œuvre leurs décisions, leurs délibérations et leurs conclusions, celles-ci peuvent être considérées comme une forme d'avis ou une forme d'enquête plutôt qu'une décision réglementaire. Ainsi, lorsque l'Agence d'examen de l'investissement étranger étudie une demande d'approbation, sa décision n'est pas autre chose qu'une recommandation au cabinet. La décision réelle au sujet de la demande dépend de la position que prend le cabinet et ainsi, en l'absence d'une adoption globale des recommandations de l'Agence,

ce pourrait être surestimer le rôle de celle-ci que de vouloir décrire son travail comme l'exercice d'activités réglementaires. Des organismes tels que l'Office national de l'énergie sont appelés de par leur mandat (par exemple, la Loi sur l'Office de l'énergie) à remplir à l'occasion des fonctions de consultants. Lorsqu'ils le font, il serait de la même manière avantageux de les considérer comme agissant à titre d'enquêteurs publics plutôt qu'en vertu d'un pouvoir réglementaire. En fait, pour pouvoir spécifier le rôle d'un organisme dans une situation donnée, il faut pouvoir déterminer dans quelle mesure celui-ci peut exercer de façon irrévocable son autorité.

Certaines formes d'enquête publique ont suscité de très nombreuses critiques. Ainsi, les commissions royales d'enquête ont fait l'objet de critiques répétées. Comme Hodgetts l'a résumé [1964, p. 475] :

> On affirme que les commissions royales sont des moyens commodes d'éluder des problèmes, de différer l'application de mesures décisives ou d'apposer un timbre d'approbation pseudo-objectif à une ligne d'action envers laquelle le gouvernement est déjà fermement engagé. On a accusé les Commissions royales de faire échec aux ministres, de galvauder la réputation de l'appareil judiciaire en amenant les membres du gouvernement à intervenir publiquement sur des questions litigieuses et d'embrouiller les structures des responsabilités directes des ministres devant le Parlement. La conviction la plus largement entretenue est probablement que les rapports des Commissions royales sont toujours enterrés prématurément à Ottawa [traduction libre].

Toutefois, l'aspect le plus frappant de ces critiques, malgré leur persistance, est peut-être le peu d'attention dont elles ont fait l'objet. De l'avis d'Hodgetts : « Lorsqu'un problème surgit, même s'il est des plus simples ou de portée très restreinte, il est devenu presque normal de demander qu'il soit confié à l'étude d'une commission royale d'enquête » [p. 475]. Dans ce cas, comme en ce qui concerne les nombreuses formes de réglementation, nous observons qu'il est fréquent de recourir à un instrument, en l'occurrence à une commission royale d'enquête, qui est jugé, en un certain sens, inefficace. En outre, l'expression répétée de cette impression d'inefficacité, qui convainc peut-être les étudiants en administration publique, a peu influencé les personnes chargées de décider s'il y a lieu ou non de créer une commission royale d'enquête. Ce paradoxe porte à croire que dans ce domaine, comme dans les autres qui sont étudiés ailleurs dans le présent ouvrage, l'efficacité considérée d'un seul point de vue technocratique ne peut pas vraiment expliquer de façon convaincante le choix des instruments. Comme l'a fait voir l'analyse contenue dans le chapitre 3, on ne peut comprendre le choix de l'instrument que constitue une enquête ainsi que le mode particulier d'enquête retenu sans analyser les caractéristiques des instruments et la perception qu'en ont les décisionnaires. Une telle analyse peut nous permettre de saisir la juxtaposition paradoxale et permanente de la critique des enquêtes et de leur utilisation, sans tomber dans le cynisme [Wilson (1971), p. 115].

Le reste du présent chapitre contient donc une description des principaux modes d'enquête publique et de leurs caractéristiques qui sont reliées à l'élaboration du choix politique. Bien que cette démarche va dans le sens de l'approche générale des trois prochains chapitres, il faut reconnaître que les points de comparaison entre les questions de fiscalité, de politique en matière de dépenses, de gestion de la dette, de nationalisation et de réglementation n'ont pas tous une application évidente à l'étude des enquêtes. En d'autres termes, il est possible de considérer ces instruments comme des substituts dans certaines circonstances, mais l'élasticité croisée de l'offre des instruments est beaucoup plus faible entre les enquêtes et d'autres classes d'instruments qu'entre les autres instruments eux-mêmes considérés dans les chapitres suivants[1]. Cette situation est due au fait que les objectifs annoncés des enquêtes ne peuvent que rarement ressembler aux objectifs déclarés dont peuvent plausiblement être assortis les autres instruments. Toutefois, il ne fait pas de doute qu'il existe une certaine interchangeabilité qui découle souvent de la nécessité. Comme Doern et Aucoin [1971, p. 268] l'ont affirmé :

> Le rapport et le degré de tension et de concurrence qui existent entre les structures politiques, nouvelles et existantes, s'expliquent dans une large mesure par cette proposition des plus élémentaires. Si les ressources à allouer sont rares et que les gouvernements ne peuvent intervenir par le biais d'instruments réels d'allocation, ils réagissent souvent au moyen de politiques particulières moins coûteuses en créant, par exemple une commission royale ou un groupe d'étude. Le système politique, lorsqu'il répartit d'autorité les valeurs, doit d'abord pouvoir affecter les ressources économiques, les biens et les services concrets [traduction libre].

Bien que l'interchangeabilité entre enquêtes publiques et autres instruments puisse être relativement restreinte, il existe un degré élevé d'élasticité croisée de l'offre entre les principaux types d'enquête. En un certain sens, toutes les formes d'enquête visent essentiellement le même résultat et permettent de l'atteindre : produire, après une certaine période, un rapport ou une recommandation sur une question de politique. Étant donné cette fin largement similaire que poursuivent de façon générale toutes les formes d'enquête, les différents moyens de l'atteindre sont évidemment interchangeables. C'est ainsi que les commissions royales

d'enquête, les équipes de travail, les enquêtes menées par les comités parlementaires, celles que font les organismes de consultation et de réglementation ainsi que les études ministérielles et interministérielles sont autant de moyens que les décisionnaires peuvent décider d'interchanger dans nombre de situations. Par ailleurs, nous supposons que cette interchangeabilité ne constitue pas une question fortuite, mais qu'elle est plutôt déterminée par la perception politique qu'ont les décisionnaires de l'attrait relatif des différentes formes d'enquête dans un cadre donné, cet attrait relatif étant déterminé par les caractéristiques spécifiques de l'instrument adopté en fonction du type d'exigences auquel il faut répondre.

Hodgetts a formulé certains commentaires sur l'interchangeabilité des diverses formes d'enquête. Après avoir étudié la nature des critiques visant les commissions royales d'enquête et reconnu qu'elles étaient fondées dans une large mesure, il remet en question l'efficacité des commissions royales pour « démêler les causes du mécontentement qui prévaut » [p. 477]. C'est ainsi qu'il déclare qu'il serait logique de supposer que, lorsqu'un pays met au point des méthodes d'enquête efficaces pour remplacer les enquêtes confiées à des commissions royales, ces dernières auront tendance à être utilisées moins fréquemment. Toutefois, ayant remarqué que, paradoxalement, l'expérience traditionnelle ne confirme en rien cette conclusion, il analyse alors le rôle virtuel des comités de la Chambre des communes, des comités du Sénat et des sections chargées de recueillir les données et d'évaluer les politiques à l'intérieur de la structure ministérielle de la bureaucratie fédérale, et il conclut que chacune de ces techniques présente, certes, des éléments attrayants, mais que, pour les politiciens, aucune n'a suffisamment d'attrait pour les empêcher de reprendre le refrain souvent répété, exigeant « une nouvelle commission royale pour étudier la situation et en venir aux faits avant de prendre des décisions hâtives ou prématurées » [traduction libre]. À notre avis, le maintien de ces divers types d'enquête atteste le fait que malgré la similitude apparente de leur résultat, chaque forme d'enquête possède des caractéristiques propres qui déterminent le choix dans un contexte donné. L'étude de ces caractéristiques nous permet d'élaborer une explication cohérente du choix des instruments dans ce secteur.

Les principaux types d'enquête

Toute catégorisation des types d'enquête publique est nécessairement arbitraire en ce sens qu'en pratique un gouvernement peut structurer l'étude d'un problème de bien des façons. Chaque fois que le gouvernement entreprend l'évaluation d'un secteur déterminé d'intérêt public, on peut définir cette intervention comme une enquête publique justifiant une classification. Même des expressions relativement bien admises telles que « commission royale » comportent une gamme étendue de types particuliers d'enquête [Commission de réforme du droit (1977)]. Toutefois, pour les fins du présent chapitre, nous avons recensé cinq formes principales d'enquête, à savoir les commissions royales, les équipes de travail, les comités parlementaires, les enquêtes menées par des organismes statutaires de réglementation et de consultation, ainsi que les études de politiques ministérielles et interministérielles[2]. Chacun de ces types d'enquête est décrit ci-après.

Les commissions royales

La commission royale est peut-être la forme d'enquête qui a été la plus favorisée. [Pour avoir un aperçu général de la nature et du rôle des commissions royales, se référer à Wilson, 1971. Pour plus de détails voir Doern et Aucoin (1971), pp. 287-290; la Commission de réforme du droit (1977) et (1979); Berger (1977), pp. 223-230; Chapman (1973); et Bulmer (1980).] Du point de vue technique, l'expression « commission royale d'enquête » ne devrait désigner que les enquêtes mises en œuvre conformément au grand sceau du Canada [Commission de réforme du droit (1977)]. Toutefois, de façon courante, cette expression décrit les enquêtes instituées en conformité de la *Loi sur les enquêtes* [1970] (parties I et II) ou des dispositions contenues dans plusieurs lois[3]. Au cours du dernier siècle, les commissions royales ont été omniprésentes dans le paysage politique du Canada; selon les estimations, près de 1 900 enquêtes ont été instituées en vertu de la seule *Loi sur les enquêtes*, depuis la Confédération [Commission de réforme du droit (1977)]. Ces enquêtes ont porté sur une gamme étendue de sujets, allant des questions très restreintes (la vie sexuelle de l'huître, la vie sexuelle des ministres du cabinet, l'effondrement d'un pont) aux questions très vastes comme celle du bilinguisme et du biculturalisme, et elles ont englobé presque toutes les principales questions sociales, économiques et culturelles auxquelles le pays doit faire face [Hodgetts (1964), p. 477].

La *Loi sur les enquêtes* vise deux formes principales d'enquête : les enquêtes consultatives portant sur des questions de politique générale en vertu de la Partie I de la Loi et les enquêtes concernant les ministères, en vertu de la Partie II de cette même Loi. La Loi restreint la portée de ce dernier type d'enquête à l'étude de questions controversées concernant le gouvernement.

La Commission de réforme du droit du Canada [1977] décrit succintement les différents rôles des commissions royales dites commissions consultatives et commissions d'enquête. Voici, ce résumé :

> Pour apporter leur concours au Parlement, les commissions consultatives remplissent généralement trois fonctions que l'on peut qualifier de fonctions d'appoint. Elles apportent à la solution des problèmes l'objectivité et les connaissances, sans le souci d'un calendrier parlementaire. Elles procurent un véhicule supplémentaire à l'expression de l'opinion publique. Enfin, elles recueillent et transmettent les opinions représentatives des idées du public. En général, elles renseignent soit sur les solutions proposées par les experts, soit sur les opinions du public, quelquefois sur les unes et les autres.
>
> Les commissions d'enquêtes complètent les organes essentiels de l'État. Elles peuvent faire enquête sur le gouvernement lui-même, tâche qui doit évidemment relever d'un organe étranger au pouvoir exécutif et à la Fonction publique. Elles possèdent une objectivité et une liberté face aux pressions du court terme qu'on trouve rarement au sein d'un organe législatif. Elles peuvent traiter de questions qui n'exigent pas l'application de droit positif par les tribunaux. Elles peuvent aussi examiner et interpréter de manière satisfaisante des questions qui ne relèvent pas vraiment de la compétence des diverses forces policières du Canada.

Il n'existe aucun modèle type de commission royale dont la description s'appliquerait à toutes les commissions, mais les commissions royales révèlent certains traits communs. Elles sont dirigées soit par un seul commissaire, soit par un groupe de commissaires dont un ou deux agissent en qualité de président ou de coprésident. Les commissaires retiennent les services d'une équipe qui les aide à évaluer la question qui leur est soumise; un conseiller juridique fait ordinairement partie de cette équipe. Les membres de l'équipe peuvent venir du secteur public ou du secteur privé, bien qu'il soit courant qu'une commission réunisse des personnes provenant de ces deux milieux. L'enquête est régie par le mandat émis par le gouverneur en conseil qui énonce les tâches que la commission doit entreprendre et, dans certains cas, la manière dont elle doit procéder. La commission obtient sur demande les fonds dont elle a besoin au moyen d'affectations de crédit normales approuvées par le Conseil du Trésor. Les demandes raisonnables de financement présentées par les commissions sont généralement approuvées sans difficulté ni discussion[4]. Les commissions détiennent habituellement tous les pouvoirs accordés par la *Loi sur les enquêtes*, y compris celui de sommer des témoins à comparaître. Les commissions royales présentent leur rapport au gouvernement au moment opportun, habituellement sous forme de rapports publiés adressés soit au ministre responsable soit au premier ministre. Les commissaires sont normalement choisis à l'extérieur du secteur public, sauf dans le cas de juges qui sont très fréquemment chargés de remplir les fonctions de commissaires, surtout dans des situations où la responsabilité du point de vue de l'enquête est très importante.

Les équipes de travail

Les contraintes fonctionnelles que comportent les commissions royales sont en partie responsables de l'avènement des équipes de travail. Au sujet de ces contraintes, Wilson [1971, pp. 121-122] a affirmé ce qui suit :

> L'élément peut-être le plus important pour les politiciens, c'est le délai : pour nombre de questions de politiques, il est impérieux d'avoir de nouvelles idées dans un très court délai et à un coût minimal. C'est ainsi que l'ingéniosité américaine a fait naître un instrument qui permet de faire face à cette situation, à savoir, l'équipe de travail. Élaborée au cours de l'ère « Nouvelle frontière » de John F. Kennedy, la notion d'équipe de travail a d'abord été utilisée par le Président pour introduire dans son administration des idées dites largement innovatrices [...]. L'équipe de travail a donc été conçue au départ comme un instrument d'élaboration de politiques, qui conjuguait les ressources d'intellectuels conscients des contraintes pratiques du gouvernement et celles de fonctionnaires et d'autres citoyens bien informés. Les équipes de travail ont présenté d'autres avantages : on les a doté de peu de fonds, ce qui les empêchait de recourir à des équipes de recherche. On a fait plutôt appel aux consultants et aux spécialistes de la recherche par sondage, qui ont fourni les renseignements permettant de fonder les recommandations.

Selon Wilson, le premier recours à des équipes de travail au niveau du pouvoir organique, au Canada, remonte aux premières années du gouvernement minoritaire de Pearson. Depuis lors, ce recours s'est généralisé si bien qu'on a confié à ces équipes la gamme complète des questions de politiques que doit débattre le gouvernement; en effet, on a confié à des équipes de travail, aussi bien gouvernementales qu'étrangères au gouvernement, l'étude d'un éventail très vaste de questions.

Il est encore plus difficile de définir en termes génériques les équiqes de travail que les commissions royales parce que la forme que prend ces groupes d'enquête varie de façon encore plus importante. Ces variantes de forme sont possibles en raison même des caractéristiques dominantes des équipes de travail, soit leur caractères non officiel et leur souplesse d'action. Les équipes de travail sont instituées de façon non officielle au niveau de l'exécutif. Ces équipes n'ont pas le statut, les pouvoirs et les contraintes juridiques qu'impose la *Loi sur les enquêtes*. Par conséquent, elles sont en règle générale moins coûteuses, plus éphémères et moins officielles

que le sont les commissions royales et elles adoptent peu souvent une attitude d'arbitre. En outre, par rapport aux commissions royales, elles sont en général perçues comme moins indépendantes de l'exécutif en ce sens qu'elles doivent suivre beaucoup plus la ligne de pensée qui prévaut à ce niveau. Les équipes de travail du gouvernement peuvent être de nature exclusivement intraministérielle ou encore interministérielle, mais elles peuvent aussi regrouper des personnes recrutées dans le secteur privé. L'équipe de travail est régie par le mandat émis officiellement ou officieusement par le ministre responsable. Une caractéristique importante qui distingue les équipes de travail des commissions royales, c'est que les équipes de travail constituent un appoint administratif et non officiel au service du pouvoir exécutif, et, partant, elles ne sont pas tenues par une loi ou une convention de publier leur rapport ou de rendre accessibles, dans les limites d'un délai imparti, les études sur lesquelles sont basées leurs recommandations [Wilson (1971), p. 124]. C'est ainsi que les équipes de travail mettent l'accent sur la collecte de renseignements à l'intention de l'exécutif et non pas nécessairement sur la diffusion de renseignements au moyen d'un rapport autre que celui qui est destiné aux membres de l'exécutif responsables de la nomination de l'équipe de travail [Wilson (1971), p. 124; Schindler et Lanphier (1969), p. 497].

Les comités parlementaires

Les comités permanents et spéciaux de la Chambre des communes et du Sénat constituent un autre mécanisme de formulation des politiques. Depuis la Confédération, le Parlement du Canada possède un système de comités permanents de spécialistes de la Chambre qui sont chargés de temps à autre d'étudier des questions d'intérêt public. [Pour plus de détails sur le rôle des comités permanents, se référer à Franks (1971), p. 451; Stewart (1977), pp. 157-197; et Hockin (1970), p. 185. Pour des propositions de réforme, voir entre autre, D'Aquino, Doern et Blair (1979).] En effet, « c'est à l'intérieur des comités [...] que doivent être menées les enquêtes, les études de problèmes particuliers ou de secteurs de politiques ainsi que l'étude détaillée des projets de loi renvoyés par la chambre » [D'Aquino et coll. (1979)] [traduction libre]. Les comités font depuis longtemps partie du système parlementaire du Canada, mais on y a apporté des réformes importantes en 1968, par suite du *Rapport du comité spécial des procédures*, en vue d'améliorer et de renforcer le rôle des comités dans le processus d'élaboration des politiques [voir Franks, 1971; et Stewart, 1977]. On a réduit la taille des comités permanents et augmenté leur volume de travail. On leur a confié l'entière responsabilité de tous les travaux portant sur la législation au stade du comité à moins que la Chambre ne renvoie expressément les questions au Comité général, en plus de les charger d'entreprendre des enquêtes sur les questions de politiques à la demande de la Chambre. Ces changements ont accru l'aptitude des enquêtes parlementaires à servir de table ronde d'importance pour l'élaboration des politiques [Hockin (1970), p. 202]. À vrai dire, même avant l'introduction de ces réformes, Hodgetts avait relevé l'interchangeabilité des commissions royales d'enquête et des comités permanents comme cadres d'étude des questions d'intérêt public [Hodgetts (1964), p 477].

Hodgetts avait toutefois recensé un certain nombre de facteurs qui, à ce moment-là, faisaient du système législatif de comités une solution de rechange moins que satisfaisante aux commissions royales d'enquête. Il a inclu dans ces facteurs les contraintes de temps que le service des comités imposait aux membres de la Chambre, la taille importante des comités, l'insuffisance des ressources en matière de recherche pour soutenir leurs enquêtes, la domination qu'exercent sur les comités les membres du parti majoritaire, l'effet inhibiteur de la discipline du parti, les horizons temporels restreints des comités ainsi que l'impossibilité pour leurs membres de voyager d'un bout à l'autre du pays pour tenir des audiences publiques dans des endroits pertinents. Les réformes introduites à la fin des années 60 ont remédié à certaines de ces restrictions, mais le système de comités affiche toujours un certain nombre de caractéristiques structurales qui le distinguent des autres formes d'enquête publique; ces caractéristiques influent sur l'attrait relatif qu'exercent les comités, en tant qu'instruments d'étude publique, sur les décisionnaires.

Les comités permanents se composent de membres du Parlement en proportion directe de la représentation relative à la Chambre des principaux partis. Chaque comité est dirigé par un président qui est nommé par le parti au pouvoir, à l'exception du comité des Comptes publics dont le président est choisi par l'opposition. En règle générale, la discipline du parti qui émane de la solidarité du cabinet s'applique aux comités. Il en résulte que le parti majoritaire contrôle les travaux et comptes rendus des comités.

Les comités sont chargés de secteurs particuliers de politiques. Ils reçoivent un mandat qui les habilite à mener une étude; ce mandat peut prendre trois formes. Premièrement, comme cela va de soi, ils reçoivent une loi qui a franchi l'étape de la deuxième lecture, à moins que la Chambre ne décide de renvoyer la question au Comité général. Deuxièmement, en de rares occasions, la Chambre peut

renvoyer une question à un comité après la première lecture, pour une étude plus générale que celle qui suit normalement la deuxième lecture. Troisièmement, la Chambre peut, par voie de résolution, renvoyer un problème de politique à un comité chargé de l'étudier, et parfois aider ce comité en lui faisant parvenir un livre vert ou un livre blanc au moment où elle lui confie le problème. Les membres du comité sont d'ordinaire très peu nombreux, seul le secrétaire du comité en fait partie de façon régulière[5]. De temps à autre, toutefois, les comités retiennent temporairement les services de professionnels. De plus, les ressources de la bibliothèque du Parlement et le personnel de recherche attaché aux divers partis politiques peuvent être mis à la disposition des membres du comité. Au terme de leurs délibérations, les comités établissent un rapport qu'ils déposent à la Chambre. En règle générale, les rapports portant sur des estimations et des questions de politiques ne sont pas mis aux voix à la Chambre, tandis que les modifications que les comités apportent aux projets de loi le sont. Les rapports des comités peuvent épouser des formes variées, allant de brefs résumés du compte rendu des travaux des comités à des rapports volumineux de cent pages ou plus [Franks, 1971].

Les comités permanents de la Chambre constituent le type de comité le plus courant au Parlement fédéral, mais il existe aussi des comités spéciaux de la Chambre, des comités du Sénat ainsi que des comités conjoints de la Chambre et du Sénat. Le recours à des comités spéciaux n'est pas une pratique courante dans le système parlementaire fédéral, bien que certaines provinces font largement appel à ce type de comité. Les comités spéciaux sont des comités institués en vue de l'étude d'une question particulière qui justifie une analyse approfondie et spécifique, mais d'une durée limitée. De tels comités ont souvent à leur disposition des ressources plus importantes en termes d'effectif que celles dont bénéficient les comités permanents [voir Trebilcock et coll. (1979), pp. 230-231]. Les comités du Sénat sont semblables aux comités de la Chambre, excepté que, selon certains, les comités de la Chambre seraient soumis à des restrictions (insuffisance des délais impartis, pression en vue de la réélection des députés, etc.) qui ne touchent pas autant les comités du Sénat [Hodgetts, 1964].

Les organismes statutaires de réglementation et de consultation

Cette catégorie d'instruments utilisés pour la conduite d'enquêtes publiques englobe les conseils centraux de consultation (par exemple, le Conseil économique du Canada, le Conseil des sciences du Canada), les conseils fonctionnels de consultation (par exemple, le Conseil national de recherches du Canada, la Commission de réforme du droit du Canada, le Conseil de recherches médicales du Canada), les organismes de réglementation qui agissent en qualité de consultants (par exemple, l'Office national de l'énergie, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*) ainsi que les organismes de réglementation qui entreprennent des enquêtes sous réserve de l'approbation ou de la désapprobation du ministère ou du cabinet [voir Rapport de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (1970), chap. 18]. De façon générale, cette catégorie d'instruments pourrait englober tout organisme permanent, indépendant ou quasi indépendant, engagé dans l'analyse ou l'élaboration de politiques, mais ne détenant pas l'autorité ultime pour mettre en œuvre ces décisions. Cette catégorie est donc si vaste qu'il est difficile de la décrire autrement qu'en soulignant deux ou trois des caractéristiques communes aux enquêtes appartenant à cette catégorie et qui distinguent ces dernières des autres formes d'enquêtes étudiées dans le présent chapitre.

Ces organismes bénéficient tous d'un certain degré d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, bien que cette indépendance varie d'un organisme à l'autre. Les membres de l'organisme peuvent être nommés soit pour une période déterminée, soit selon le bon plaisir du gouverneur en conseil, mais une fois nommés, ils ont un certain statut indépendant en vertu des lois qui régissent leurs activités. Ces organismes ont d'ordinaire leur propre personnel, étranger à la structure ministérielle du gouvernement. Ils peuvent mettre en œuvre des études sur des questions de politique à divers titres, par exemple, par obligation statutaire (les audiences concernant l'offre et la demande du pétrole et du gaz conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*), à la demande d'un ministère ou du cabinet (le mandat sur la réglementation du Conseil économique du Canada), de leur propre initiative (la vaste majorité des enquêtes menées par la Commission de réforme du droit du Canada) ou de l'initiative d'un parti ou d'un corps intermédiaire rattaché à l'organisme (les décisions de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, certaines audiences du CRTC). Le rapport que l'organisme présente au gouvernement et (ou) au grand public peut prendre diverses formes, allant du rapport confidentiel au rapport diffusé dans le grand public et des décisions à caractère de jugement aux grandes recommandations touchant les politiques.

Les études ministérielles et interministérielles

La forme la plus courante d'enquête publique est, certes, celle qui est entreprise conformément au processus normal d'élaboration des politiques de la Fonction publique qui englobe les divers ministères du gouvernement. Nombre de membres de la Fonction publique assument des responsabilités qui prennent surtout la forme d'un service, mais une somme importante d'énergie à l'intérieur des ministères est également consacrée à l'étude de l'évolution des politiques. En fait, on a pu observer ces dernières années une augmentation marquée des ressources affectées aux questions de politiques à l'intérieur du gouvernement fédéral, alors que des sous-sections chargées de l'analyse des politiques, des directions générales, des directions, des groupes, des sous-sections, des coordonnateurs, des comités, etc., axés sur les politiques, sont devenus chose courante [pour une analyse détaillée de ce phénomène, voir Prince (1979), p. 275]. En outre, plusieurs ministères s'adonnent à des exercices perfectionnés de cueillette des données. Les activités de Statistique Canada, auxquelles s'ajoutent les efforts déployés par divers ministères en vue de réunir des données, données qui, dans nombre de cas, sont considérables (par exemple, celles du ministère Travail Canada), conjuguées au travail des commissions d'enquête, aux questionnaires et à d'autres interventions analogues, ont fourni à la Fonction publique d'énormes sources de renseignements qui lui ont permis de devenir la forme dominante d'enquête publique lorsqu'il s'agit d'élaborer de nouvelles politiques. Il va sans dire qu'étant donné l'envergure, la puissance et la qualité de cette opération considérée globalement, il est peut-être assez surprenant de prime abord de constater qu'on puisse recourir aussi fréquemment aux autres instruments d'enquête mentionnés ci-dessus [Hodgetts, 1964].

Outre les enquêtes faites par les ministères, le gouvernement peut avoir recours soit à des enquêtes interministérielles, soit à des enquêtes menées par des organismes centraux, comme le Bureau du Conseil privé, le Bureau du premier ministre et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le rôle des organismes centraux et leur croissance au gouvernement fédéral depuis vingt ans ont déjà fait l'objet d'une étude approfondie et il n'y a pas lieu de revenir sur la question à ce point de notre étude [voir Hockin (1977); Phidd et Doern (1978); et Doern (1979), p. 27]. Les enquêtes menées par les organismes centraux sont étoffées par des équipes de travail interministérielles qui étudient les problèmes à la demande de l'un des organismes centraux.

Les caractéristiques structurales de l'élaboration ministérielle des politiques sont complexes mais bien connues; il n'y a donc pas lieu d'en traiter dans le présent chapitre. Toutefois, il peut être utile de mettre en lumière un ou deux points importants. La nature hiérarchique d'un ministère, combinée à la responsabilité ultime du ministre envers le cabinet et la Chambre, signifie que les études ministérielles ne peuvent en aucune façon être décrites comme indépendantes. En fait, l'indépendance d'une étude doit être mesurée en fonction de l'écart qui sépare cette étude de la norme qui régit les études ministérielles. De plus, l'éventail des questions qui peuvent être étudiées de cette façon est illimité; il n'existe presque aucune restriction constitutionnelle ou statutaire aux questions que le ministre ou quelque autre acteur de la bureaucratie peuvent étudier ou aux initiatives qu'ils peuvent prendre. Les techniques de constatation des faits qu'il est possible d'adopter peuvent bien toutefois être limitées puisque il peut manquer au ministère le pouvoir accordé à certaines autres formes d'enquête de sommer des témoins à comparaître et d'exiger la divulgation de renseignements. Quant à la forme que doit prendre le rapport des résultats d'une étude, il n'existe, comme dans le cas des équipes de travail, aucune obligation de rendre un rapport public. En fait, le rapport peut n'être rien d'autre qu'un compte rendu oral présenté au ministre ou à une autre personne de la hiérarchie ministérielle. L'existence même de l'étude peut ne jamais être connue à l'extérieur du ministère et la teneur du rapport encore bien moins. Toutefois, si le gouvernement le juge approprié aux objectifs politiques qu'il poursuit, de tels rapports peuvent être divulgués sous diverses formes, y compris une publication partielle des résultats d'une enquête. Ainsi, le gouvernement peut choisir de publier un livre vert ou un livre blanc sur la question qui a fait l'objet de l'enquête, puis chercher par la suite à obtenir des commentaires dans le cadre d'autres tribunes [voir Doern (1979), p. 27]. À ce stade, l'enquête ministérielle peut être renvoyée pour étude à un comité parlementaire, comme le livre vert ou le livre blanc pourraient être remis à ce comité pour qu'il en fasse une analyse plus approfondie.

L'interchangeabilité des enquêtes publiques et d'autres instruments

Les caractéristiques des cinq grands types d'enquête décrits ci-dessus affichent des variations d'importance, mais il n'en demeure pas moins que toutes les formes d'enquête ont en commun certaines propriétés qui les distinguent des autres instruments analysés ailleurs dans la présente étude. La description de ces caractéristiques communes permet de déterminer certains des facteurs qui influent sur l'interchangeabilité des enquêtes publiques et des

autres instruments visés par les propos des chapitres suivants.

La caractéristique peut-être la plus importante de toutes les formes d'enquête publique est le rôle même de l'enquête en tant que mécanisme qui permet au gouvernement de faire la preuve de son intérêt envers une question et de son intervention pertinente dans un monde où le manque d'intérêt et l'absence d'intervention sont sévèrement blâmés. Comme nous l'avons écrit dans un autre contexte, les hommes politiques sont constamment pressés d'intervenir, d'où le résultat décrit ci-après [voir Trebilcock et coll. (1978), nº 11, p. 34] :

> Étant donné qu'après tout, les hommes politiques ont été élus pour gouverner, c'est-à-dire prendre ensemble des décisions, toute situation où il n'existe pas une certaine forme mythique de perfection incitera certains groupes à exiger cette forme de perfection, et certains hommes politiques à la promettre. Comme il est à peine exagéré d'affirmer que, à n'importe quel moment, les hommes politiques s'évertuent soit à honorer des promesses qu'ils ont faites dans le passé soit à élaborer de nouvelles promesses [...] la seule option qui, en tout réalisme, ne s'offre pas au parti politique est celle de ne rien faire ou de ne rien promettre.

C'est ainsi que l'annonce de l'institution d'une enquête publique peut être interprétée comme le fait de « faire quelque chose », face à des exigences politiques. Elle prouve l'intérêt du gouvernement et crée au moins l'illusion que des progrès sont réalisés dans la recherche d'une solution définitive au problème qui a été relevé [voir Wilson (1971), p. 118, qui cite Willms (1967), p. 411].

La deuxième caractéristique importante de toutes les formes d'enquête publique, c'est qu'elles permettent au gouvernement de répondre aux exigences politiques à un coût relativement bas. Il ne fait pas de doute que certaines enquêtes sont coûteuses (le coût de la commission Berger portant sur les pipelines du Nord a largement dépassé les cinq millions de dollars), mais ces coûts sont minimes si l'on considère ce qu'il en coûte pour mettre réellement en œuvre les solutions de nature politique proposées par les enquêtes. Par exemple, s'il peut être coûteux d'entreprendre une enquête approfondie sur la nécessité d'instituer un régime national d'assurance-santé, ce coût ne représente qu'une infime fraction du coût de mise en œuvre réelle d'un tel programme. C'est ainsi que l'annonce d'une enquête peut être une technique visant à différer la mise en œuvre d'une politique importante et l'utilisation des ressources nécessaires à la réalisation d'un tel projet. Wilson [1971, pp. 117-118] a observé que, « fait important, le gouvernement du Canada a enregistré la moyenne annuelle la plus élevée pour ce qui est du recours aux commissions royales comme instrument d'élaboration des politiques durant les trois périodes de notre histoire où les ressources à allouer étaient extrêmement rares » [traduction libre].

La troisième grande caractéristique de tous les types d'enquête publique est le rôle que jouent ces enquêtes dans la production et l'analyse des renseignements concernant les politiques de rechange ainsi que les besoins et les attentes du public dans un secteur particulier de politiques. Au cours d'une enquête, on peut réunir les renseignements existants, en produire de nouveaux et échanger des renseignements avec les auteurs des politiques et le grand public. Les enquêtes peuvent permettre de faire progresser considérablement l'étude d'une question. Ainsi, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, menée au cours des années 60, a permis un élargissement considérable des connaissances au sujet de la fiscalité au Canada[6]. Peut-être plus importante encore a été la contribution de la Commission comme point de départ précieux à la formation d'une génération de spécialistes canadiens en finances publiques et en matière de fiscalité qui, ensemble, ont considérablement élevé le niveau des connaissances du public dans ce secteur des politiques. Grâce à l'expérimentation, on peut vérifier la réaction du public aux politiques de rechange avant de prendre une décision. De plus, le processus de l'enquête peut constituer une occasion d'éduquer la population et d'expliquer une nouvelle politique de manière à obtenir que le public y accorde un appui plus important en la comprenant mieux ou en modifiant ses attentes à l'égard de cette politique.

Quatrièmement, diverses formes d'enquête peuvent offrir aux hommes politiques un moyen de mettre une certaine distance entre eux et ceux qui étudient des politiques de rechange. En d'autres termes, en confiant l'étude des options de politiques à un certain organisme quasi indépendant, les hommes politiques peuvent prendre le crédit du fait que la question est à l'étude sans pour autant être responsables des propositions faites au cours de l'enquête, ni liés par ces propositions. Ainsi, en se dégageant de toute responsabilité, l'homme politique peut retirer les avantages de l'enquête, c'est-à-dire se montrer intéressé à la question, différer l'utilisation des ressources, produire de nouveaux renseignements, faire l'éducation du public et ce, sans être irréversiblement lié par les résultats de l'enquête. Si les résultats de l'enquête sont politiquement peu favorables, l'homme politique peut toujours les désavouer et prendre une nouvelle orientation.

La cinquième caractéristique, qui est liée à la quatrième, est le fait que les responsables de l'enquête n'ont, en règle générale, ni le pouvoir ni

l'influence voulues pour mettre en œuvre les recommandations de l'enquête. C'est toujours une question de degré mais, en principe, les décisionnaires au niveau de l'enquête n'ont pas le pouvoir exécutif d'appliquer leurs décisions puisque leurs délibérations ont pour but d'informer les hommes politiques sans lier ces derniers en aucune façon. Cette inhabilité au niveau de la mise en œuvre accroît l'aptitude de l'homme politique à créer une coupure entre les recommandations et la décision réelle de politiques puisque, une fois l'enquête achevée (et souvent après la dispersion des membres du groupe chargé de l'enquête), l'homme politique a toujours le choix du processus. Le corollaire découlant de ce manque de pouvoir au niveau de la mise en œuvre des recommandations peut refléter la tendance des enquêtes à promettre plus que ce qui peut raisonnablement être réalisé. En d'autres termes, comme les membres des enquêtes ne sont pas des décisionnaires et, partant, ne font pas face à la réalité des contraintes visant l'utilisation des ressources auxquelles doivent faire face les décisionnaires, il est souvent possible d'éviter, aux termes des recommandations, de faire des choix difficiles entre des intérêts antagonistes puisque, dans un monde sans contrainte, on peut être tenté de faire croire que tout est possible[7]. Il faut toutefois remarquer que le fait que les responsables de l'enquête s'abstiennent de prendre des décisions critiques et remettent cette tâche aux hommes politiques peut exactement aller à l'encontre de la volonté de ces derniers, dans certaines circonstances, puisque la valeur même de l'indépendance susmentionnée dépend de la possibilité de déférer la responsabilité de choix impopulaires à des organismes indépendants. Il n'est donc pas étonnant que les hommes politiques puissent concevoir le mandat, la loi ou tout autre instrument servant à instituer une enquête de manière à tenter d'obliger les responsables de l'enquête à faire ces choix difficiles.

En somme, toutes les enquêtes publiques offrent aux hommes politiques l'occasion de se montrer intéressés à une question de politique et de prouver qu'on s'en occupe tout en différant la nécessité d'engager des ressources considérables en réponse à un intérêt politique perçu, d'obtenir des avis tout en maintenant une certaine distance par rapport à la source de ces avis, de façon à pouvoir les rejeter au besoin, de produire, d'analyser et d'échanger des renseignements tout en informant et en persuadant le public de la valeur de certains points de vue et, enfin, d'évaluer les préférences du public à l'égard des initiatives politiques proposées.

Bien que ces caractéristiques soient communes à toutes les formes d'enquête publique, elles distinguent les enquêtes publiques des autres principaux instruments étudiés dans le présent document, à savoir la nationalisation, la fiscalité, la politique concernant les dépenses, la gestion de la dette et la réglementation. Comme nous l'avons affirmé ci-dessus, il ne semble pas exister un degré élevé d'élasticité croisée de l'offre entre les enquêtes et les autres instruments principalement parce que les objectifs énoncés des enquêtes ne peuvent que rarement conduire à l'implantation réelle de politiques comme le ferait l'imposition d'une taxe ou l'énoncé d'un règlement. Les enquêtes sont essentiellement conçues pour produire des recommandations de politiques plutôt que pour mettre réellement en œuvre ces politiques; il est donc difficile de concevoir que les enquêtes et les politiques soient interchangeables.

Présenter la question sous cet angle revient toutefois à sous-estimer l'interchangeabilité des enquêtes et d'autres instruments et ce, pour deux raisons. Premièrement, comme nous l'avons affirmé précédemment, la décision d'instituer une enquête constitue nettement une politique; elle représente la réponse du gouvernement aux demandes contradictoires d'action et d'inertie adressées aux hommes politiques, l'occasion pour lui de différer les répercussions importantes des décisions sur l'utilisation des ressources tout en faisant preuve d'intérêt pour un problème donné. L'enquête ne représente pas une décision de ne rien faire, mais, plus que tout autre instrument, elle se rapproche davantage d'une « non-décision ».

Deuxièmement, les enquêtes sont souvent des substituts à d'autres instruments dans le temps. En d'autres mots, bien que les enquêtes ne représentent pas une solution de rechange à long terme au recours à l'un des autres instruments, elles précèdent souvent l'utilisation de l'un de ces derniers. C'est ainsi qu'il est courant de voir une initiative à caractère politique invoquant l'un des autres instruments suivre une enquête publique. Ce recours séquentiel aux enquêtes sert à réaliser nombre des objectifs du gouvernement. Il diffère les répercussions en terme d'utilisation des ressources, permet les délais voulus pour amortir les coûts de transition liés aux divers intérêts touchés par un changement de politique, fournit un moyen de mesurer la réaction du public aux différents choix possibles d'instruments et sert à établir une base de renseignements à l'égard d'autres initiatives d'ordre politique.

De ces points de vue, il existe donc un degré d'interchangeabilité des enquêtes publiques et des autres instruments. Cependant, l'élasticité croisée de l'offre est beaucoup plus élevée entre les divers types d'enquête publique puisque, dans de nombreuses situations, ces enquêtes affichent un fort degré

d'interchangeabilité. Par conséquent, une fois prise la décision d'instituer une enquête, le décisionnaire doit encore déterminer la forme d'enquête à adopter. Pour être cohérents avec la thèse énoncée ailleurs dans la présente étude, nous faisons l'hypothèse que ce dernier choix sera déterminé en grande partie par les caractéristiques des diverses formes d'enquête qui s'offrent à lui. Autrement dit, il évaluera toutes les options possibles du point de vue de l'attrait relatif qu'elles exercent sur lui en tant que techniques d'enquête pour enfin choisir la technique qui maximise son avantage politique. Le fait que ces choix ont toujours pu avoir contredit les prédictions des théories traditionnelles des sciences politiques et de l'administration publique n'a rien d'étonnant lorsqu'on reconsidère la question sous l'angle de l'intérêt personnel de l'homme politique plutôt que selon l'idée qu'on se fait d'un « bon gouvernement » au sens technocratique de l'expression. À ce stade, nous aborderons donc l'étude des principales variables, parmi les divers types d'enquête, qui pourraient influer sur le choix politique.

L'interchangeabilité des divers types d'enquête

En étudiant les caractéristiques des diverses formes d'enquête publique, il est difficile d'attribuer beaucoup de substance ou d'influence à la notion d'efficacité technique qui a été analysée dans le chapitre 3. Dans un univers hypothétique, il pourrait être possible de définir l'efficacité technique des enquêtes publiques comme l'élément qui permet d'arriver à la meilleure solution de politique au coût le plus bas. Toutefois, une telle définition est inadéquate en ce sens qu'elle échoue complètement à saisir la multiplicité des objectifs d'une enquête. En d'autres termes, parvenir à « une réponse » constituera souvent un seul des nombreux objectifs de l'enquête, les autres étant de déterminer la valeur du procédé, de produire des délais, de retarder l'utilisation des ressources, d'éduquer, de persuader, de faire participer, etc. Ainsi, la définition de l'efficacité technique donne trop d'importance à la réalisation de l'efficacité dans la détermination des politiques et néglige les autres caractéristiques des enquêtes qui font ressortir la manière dont on arrive au choix de ces politiques. La façon dont on arrive à une politique peut à proprement parler être aussi importante que le résultat lui-même. Par conséquent, toute définition de l'efficacité technique qui fait abstraction de ce rapport entre les fins et les moyens sera inadéquate en ce qui concerne aussi bien la prédiction du choix des instruments que la formulation des jugements normatifs à l'égard de ce choix. Par ailleurs, toute définition assez large pour saisir la multiplicité des objectifs des enquêtes s'écarterait tellement de la signification reçue de l'efficacité qu'elle serait également inutile.

Les principales différences entre les divers types d'enquête publique peuvent être regroupées en six catégories : le degré de responsabilité, la dynamique politique, la participation, la visibilité de l'enquête, le délai et les coûts. Même si ces catégories sont interreliées, les trois premières surtout, les six catégories font ci-après l'objet d'une analyse distincte, analyse qui vise à illustrer les variantes qui existent entre les types d'enquête et certaines des répercussions de cette variabilité pour le décisionnaire.

Le degré de responsabilité

La mesure dans laquelle un politicien est responsable de la conduite et du résultat d'une enquête varie selon la forme même de l'enquête. Pour ce qui est des enquêtes dont les auteurs ont une indépendance de mouvement considérable, l'homme politique peut faire valoir cette indépendance comme une preuve de sa non-responsabilité face aux conclusions de l'enquête. Cette latitude préserve donc la souplesse du politicien en ce sens qu'au terme de l'enquête il est libre d'endosser avec enthousiasme les conclusions présentées ou d'indiquer qu'il n'est pas tenu de les accepter. Par contre, dans les situations où les auteurs de l'enquête sont directement comptables aux hommes politiques, ceux-ci sont moins en mesure d'en désavouer les résultats. Par ailleurs, dans la mesure où l'homme politique est responsable de l'enquête, il peut sans doute également en orienter, sinon en dicter, à l'avance le résultat, lui évitant ainsi d'être dans l'embarras devant un résultat que pourrait lui paraître impopulaire. Par conséquent, l'indépendance accordée à une forme particulière d'enquête, ou l'absence d'indépendance, peut rendre cet instrument plus ou moins attrayant aux yeux de l'homme politique selon les objectifs que ce dernier poursuit dans des circonstances données. S'il veut conserver une certaine souplesse, déléguer à des tiers toute responsabilité et prétendre à l'indépendance, il doit choisir un mode d'enquête dont les auteurs seront relativement moins tenus de lui rendre des comptes. Au contraire, lorsque le contrôle constitue un élément essentiel du processus, il optera pour une forme d'enquête dont les auteurs lui seront pleinement comptables.

Si l'on considère le registre de la responsabilité ou du contrôle, il semble que la commission royale soit l'institution la moins assujettie au contrôle des hommes politiques, tandis qu'une étude interministérielle constitue l'instrument le plus soumis au contrôle du pouvoir exécutif, les trois autres formes d'enquête se situant quelque part entre ces deux extrêmes. L'organisme de réglementation ou de consultation se

rapproche davantage de la commission royale et le comité parlementaire s'apparente à l'étude ministérielle, tandis que le groupe d'étude peut se situer n'importe où entre les extrêmes selon sa conception et sa composition particulières. L'étude ministérielle est assujettie au pouvoir exécutif direct des hommes politiques et, de ce fait, le degré de contrôle n'est limité que par l'étendue même des limites inhérentes à l'autorité administrative. Le comité parlementaire est également rigoureusement contrôlé en ce sens que le gouvernement, à supposer qu'il s'agisse d'un gouvernement majoritaire, a toujours une majorité de membres au sein du comité et que ces derniers sont tenus, au nom de la discipline du parti, de soutenir la position du gouvernement. Ainsi, alors que des membres de l'opposition peuvent ne pas partager les opinions de leurs collègues du comité et y faire obstruction, et que certains membres du parti au pouvoir peuvent parfois être tentés de s'éloigner de la ligne de pensée du gouvernement, en règle générale, on peut affirmer à l'avance ce que sera la teneur définitive du rapport du comité[8].

Les résultats des études menées soit par des commissions royales soit par des organismes sont beaucoup moins prévisibles au moment où sont entreprises les études. Certaines techniques peuvent permettre aux intéressés de tenter de garder le contrôle des commissions royales tout en leur laissant l'apparence d'être indépendantes, par exemple les dispositions du mandat, les contraintes de délai, les restrictions budgétaires, le choix des commissaires, etc., mais ces techniques sont toutes d'une efficacité restreinte. [Pour une analyse des limites de ces diverses formes de contrôle, se référer à la Commission sur la réforme du droit, 1977.] Aussi, une fois instituées, les commissions royales ont une latitude qui dépasse largement le contrôle du ministre. Le meilleur exemple de cette latitude est peut-être la manière dont le juge Berger s'est écarté de son mandat, a pu surmonter les contraintes de délai et contourner les prévisions budgétaires. Un organisme de réglementation ou de consultation engagé dans une enquête peut être plus ou moins sujet au contrôle des hommes politiques. Toutefois, dans la mesure où la loi qui a institué l'enquête accorde audit organisme indépendance, latitude et pouvoir, le contrôle des hommes politiques est directement réduit d'autant.

Le degré de responsabilité ou de contrôle que détient le ministre à l'égard des procédures d'enquête peut varier selon l'usage précis que l'on fait d'un mode particulier d'enquête. Ainsi, lorsque le gouvernement souhaite donner une certaine souplesse à un comité parlementaire, il peut simplement lui soumettre un problème de politique général, un livre vert ou un livre blanc, plutôt que de restreindre le travail du comité à l'étude du projet de loi qui a franchi l'étape de la deuxième lecture. En soumettant une question au comité avant la deuxième lecture du projet, le ministre indique, conformément à la convention parlementaire, qu'il est disposé à faire preuve de souplesse à l'égard de ladite question et qu'il souhaite recevoir des commentaires et des propositions de modifications[9]. Ainsi, l'homme politique qui choisit un instrument ne doit pas choisir uniquement le type approprié d'enquête, mais il doit aussi prendre certaines décisions subséquentes sur l'utilisation précise qui sera faite de ce type d'enquête dans les circonstances données.

En définitive, l'obligation de rendre des comptes déborde le cadre même de l'enquête; le contrôle s'exerce sur les résultats de l'enquête. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les formes d'enquête varient en fonction de l'accessibilité de leur rapport pour le public. Les commissions royales d'enquêtes publient d'ordinaire leur rapport sans aucun contrôle de la part du gouvernement, les comités permanents présentent des rapports publics (bien que ces rapports ne fournissent pas toujours beaucoup de renseignements), et les organismes statutaires émettent habituellement des décisions ou des avis publics, mais ni les équipes de travail ni les études ministérielles et interministérielles ne sont tenues de rendre leur rapport public. Par conséquent, dans la mesure où un homme politique souhaite contrôler l'accès aux résultats d'une enquête, ce sont les deux dernières formes d'enquête qui répondent le mieux à son attente.

La dynamique politique

Chacun des cinq types d'enquête publique engendrera une dynamique politique différente. Par l'expression dynamique politique, nous entendons l'influence relative des divers participants, la diversité des intérêts en présence, l'affectation des fardeaux de l'initiative et de la persuasion, l'accessibilité relative de l'enquête, son style et autres facteurs connexes. Cette dynamique politique sera souvent fonction directe des possibilités de participer à l'enquête. Étant donné le rôle majeur de la participation, nous en traiterons séparément dans une section ultérieure.

La mesure dans laquelle une enquête tient compte de la diversité des intérêts des participants varie selon le type de l'enquête. Les comités parlementaires de par leur nature en tiennent compte le plus; ils permettent ainsi que le parti de l'opposition et les partis minoritaires soient représentés. Bien que cette représentation ne donne pas comme tel à ces partis le droit de contrôler les débats, elle leur fournit une tribune visible où ils peuvent faire part de leurs

opinions et remettre en question, voire même obstruer la ligne de conduite adoptée par les membres du gouvernement. L'étude ministérielle pour sa part tient le moins compte de la diversité des intérêts car les participants sont habituellement considérés comme ne représentant aucun corps intermédiaire en particulier. Dans la mesure où les bureaucrates qui participent à l'étude représentent des intérêts, ce sont probablement les intérêts opposés des bureaucrates dans la résolution du problème qui sont en présence. Les commissions d'enquête selon la forme qu'on leur donne, tiendront compte de la diversité des intérêts, ou éviteront d'en tenir compte. Lorsqu'une commission est dirigée par un seul commissionnaire, les corps intermédiaires sont forcés de participer en comparaissant devant les enquêteurs plutôt qu'en étant inclus comme membres de l'enquête. Cependant, lorsqu'il y a plusieurs commissionnaires, ceux-ci peuvent être choisis de façon à représenter une gamme d'intérêts de manière à ce que ceux-ci soient réellement intégrés à la structure de l'enquête. La mesure dans laquelle ils le seront a sans doute des répercussions sur la nature des recommandations et du rapport que la commission doit produire. Par exemple, la Commission Berger portant sur les pipelines du Nord était dirigée par un seul commissaire, tandis que l'enquête Lysyk sur le pipeline de la route de l'Alaska comprenait trois personnes dont un président neutre, un représentant des Indiens du Yukon et un représentant des Blancs résidant au Yukon. Le rapport Berger a annoncé une position ferme, sans compromis, au sujet du pipeline de la Vallée du Mackenzie, choisissant clairement de favoriser certains intérêts, ceux des autochtones et des partisans de la protection de l'environnement par exemple, de préférence à d'autres, favorables au développement, surtout ceux des Blancs du Nord et des partisans du projet. Par contre, les auteurs de l'enquête Lysyk, dans un rapport unanime, ont énoncé des recommandations fondées sur le compromis, cherchant à promouvoir les intérêts communs des divers groupes opposés et évitant, sauf en cas d'absolue nécessité, de faire des choix difficiles entre les intérêts opposés. On pourrait soutenir que ces différents types de recommandation peuvent être en partie attribués à la dynamique politique interne engendrée par les deux différentes structures, puisque la nécessité de recourir aux compromis s'accroît de façon marquée lorsque les commissaires qui représentent des points de vue différents sont liés les uns aux autres dans une tâche commune.

Ainsi, en considérant les diverses formes que peut prendre une commission ou même un groupe d'étude, l'homme politique peut influer sur la dynamique politique du travail d'une telle équipe en déterminant si la structure d'une commission, ou groupe d'étude, doit représenter ou non une diversité d'intérêts (politiques, géographiques, régionaux, ou autres). Le degré de latitude qu'ont les hommes politiques dans cette tâche dépend de la forme particulière d'enquête adoptée, puisque les comités parlementaires et les organismes statutaires de réglementation et de consultation ne sont pas sujets à ce type de manipulation selon les circonstances, contrairement aux commissions royales et aux groupes d'étude.

L'influence relative des divers intérêts dépendra non seulement de leur participation à l'enquête, mais également de leur accès à celle-ci. C'est dire, par exemple, que l'influence des bureaucrates sur le résultat de l'enquête sera sans doute inversement liée au degré d'indépendance accordé aux auteurs de l'enquête. Ainsi, alors que, par définition, les bureaucrates dominent et contrôlent les travaux d'une enquête ministérielle ou interministérielle, ils n'ont que rarement l'occasion d'influer sur les résultats des travaux d'une commission royale, si ce n'est dans la mesure où la commission travaille avec un personnel rattaché à la bureaucratie. Parallèlement, un organisme étranger à la structure bureaucratique du gouvernement est moins sujet à l'influence des bureaucrates que ne l'est une étude ministérielle ordinaire. De ce fait, l'homme politique qui souhaite établir une certaine distance entre les auteurs d'une enquête et le personnel de son ministère optera pour une enquête assortie d'un certain degré d'indépendance. Par contre, s'il veut annoncer l'institution d'une enquête, mais en même temps maintenir le contrôle dominant qu'exercent ses bureaucrates sur la détermination du résultat, il optera pour une forme d'enquête qui maximisera leur influence. La même approche générale vaut pour les autres intérêts et à leur influence relative.

Le style choisi des travaux influe également sur la dynamique politique qui entoure une enquête. Ainsi, l'arbitrage par opposition à une discussion ou à une consultation officieuses favorisera sans doute l'influence de certains intérêts de préférence à celle d'autres groupes, puisque les procédures d'arbitrage se prêtent moins à la promotion de certaines valeurs. Si, comme on peut le soutenir, les procédures d'arbitrage favorisent davantage les faits rigoureux que les variables souples, ceux à qui incombe la responsabilité de promouvoir ces dernières variables seront désavantagés par le choix d'une procédure d'arbitrage.

La participation

Il est essentiel de favoriser la participation du public aux enquêtes si l'on veut que ces dernières

servent plus facilement de tables rondes pour produire et échanger des renseignements et informer les intéressés des nouvelles orientations qu'on donne aux politiques. Les diverses formes d'enquête offrent toutefois des occasions très différentes de participation. L'un des avantages souvent mentionnés des commissions royales d'enquête, c'est la possibilité de participation qu'elles peuvent offrir au grand public[10].

Certaines formes d'enquête offrent l'occasion de « parler à la population » et d'« écouter la population ». Par ailleurs, d'autres formes d'enquête offrent beaucoup moins d'occasions semblables. Ainsi, ni une étude ministérielle ni un groupe d'étude institué par le pouvoir exécutif ne lancent d'invitation générale aux personnes intéressées. Les auteurs de l'étude ou les membres du groupe d'étude décident de leur propre initiative à qui parler, de quelle manière et où le faire. En règle générale, les commissions royales ont davantage tendance à lancer une invitation générale à la participation. De façon analogue, les comités parlementaires, même s'ils ne sont pas tenus d'entendre tous les intérêts visés, offrent en général cette même possibilité. Nombre d'organismes de réglementation et de consultation permettent à tous les intéressés de prendre part à leur enquête. En fait, en fournissant un appui financier à des groupes d'intérêts moins nantis, certains organismes (le CRTC par exemple) favorisent activement la diversité des représentations [voir Kane (1980), pp. 99-120; et Englehart et Trebilcock, 1981]. Certaines enquêtes récentes ont adopté une façon analogue de procéder afin de faciliter la participation active de tous ceux qui, de façon pertinente, sont intéressées [Berger, 1977; et Lysyk, 1977].

La forme de participation influe également sur l'influence relative des divers acteurs. Plus l'enquête est ouverte et facilement accessible à tous, plus s'atténue l'influence relative de ceux à qui on aurait donné la chance de participer à une enquête qui aurait été moins ouverte. C'est ainsi que, ceux qui peuvent intervenir facilement dans les processus du gouvernement favoriseront sans doute les tables rondes moins ouvertes à la participation générale, alors que les personnes moins en mesure d'exprimer leur opinion dans le cours normal des événements préféreront probablement une forme d'enquête qui sollicite un grand nombre d'opinions diversifiées.

En outre, le degré de participation offert aux intéressés dans le cadre d'une enquête doit vraisemblablement avoir une incidence sur la visibilité de l'enquête. Comme on le donne à entendre ci-après, dans la mesure où la visibilité est essentielle au rôle symbolique des commissions, le type de participation qu'offrent les différentes formes d'enquête sera directement relié à l'évaluation même que font les hommes politiques de la valeur symbolique relative de chaque type d'enquête.

La visibilité de l'enquête

La visibilité des diverses formes d'enquête varie et cette variation doit sans doute constituer pour l'homme politique un critère important dans le choix d'un instrument. Puisque la visibilité est directement liée aux effets symboliques d'une enquête, le décisionnaire doit évaluer ses objectifs au moment d'instituer une enquête, puis choisir la forme d'enquête la plus favorable à la réalisation de ses objectifs symboliques.

On peut utiliser un certain nombre de techniques pour augmenter la visibilité d'une enquête, notamment confier la conduite des enquêtes à des gens prestigieux, choisir le style d'enquête en fonction de son accessibilité aux média et aux corps intermédiaires, établir d'importants budgets de voyage. À cet égard, les commissions royales sont susceptibles d'être très visibles, tandis qu'à l'autre extrémité, les études ministérielles et interministérielles sont le moins susceptibles de l'être. Les groupes d'études peuvent se situer partout entre les deux extrêmes. Ainsi, le groupe d'étude sur l'unité nationale était très en vue, tandis qu'un groupe d'étude composé exclusivement de fonctionnaires qui rendent des comptes privés au ministre peut être pratiquement inconnu. Les comités parlementaires offrent de nombreuses possibilités d'être en vue, surtout à la faveur des réformes adoptées en 1968 pour accroître leur efficacité. Ces comités offrent également à chacun des membres une occasion de se faire connaître et la visibilité du comité augmentera probablement dans la mesure où les membres y voient un moyen d'accroître leur popularité. Les études des organismes se situent également à un point ou l'autre dans l'échelle des degrés de visibilité, mais la loi qui les constitue impose souvent une ouverture minimale et donc une certaine diffusion de leurs travaux.

La valeur symbolique de l'engagement d'un homme politique à ouvrir une enquête au sujet d'une politique et à mettre en œuvre une étude très sérieuse et « indépendante » de la question peut également être accrue grâce au choix approprié des personnes auxquelles est confiée la direction de l'enquête. On peut donc penser que le recours fréquent à des juges pour remplir cette fonction est, en fait, une tentative des hommes politiques de faire ressortir, à peu de frais, l'intégrité, l'indépendance et l'équité auxquelles sont tenues les enquêtes. Cette façon de procéder peut avec le temps exiger un certain tribut du corps juridique comme tel, mais elle fournit à n'en pas douter aux hommes politiques une

variable qu'ils peuvent utiliser à leur avantage au moment de concevoir la nature d'une enquête donnée. Les organismes et les comités parlementaires dont les membres sont permanents, du moins à court terme, n'offrent certes pas autant de latitude dans le choix du personnel. Les groupes d'étude et les études ministérielles, même si leurs formes varient beaucoup, ne se prêtent pas aussi facilement à la nomination de membres du corps juridique.

La valeur symbolique d'une enquête n'est pas indépendante non plus du choix des membres de l'équipe qui en est chargée. L'homme politique qui désire faire ressortir le caractère d'indépendance de l'entreprise choisira sans doute une forme d'enquête dont les auteurs ne proviendront pas en majorité de la Fonction publique. C'est ainsi que, de nouveau, une commission royale d'enquête ou, dans certains cas, un groupe d'étude constituent les formules qui offrent les meilleures possibilités d'indépendance symbolique lorsqu'il s'agit d'entreprendre une enquête.

Le délai

Les diverses formes d'enquête sont assorties de contraintes et d'horizons différents en ce qui concerne le délai. Ainsi, la durée d'une enquête confiée à un comité parlementaire se limite à la durée de la session parlementaire, tandis que celle d'une enquête confiée à un organisme dépend essentiellement de l'organisme lui-même. La durée des études ministérielles relève du pouvoir exécutif et, partant, elle est pratiquement variable à l'infini. Dans le cas des commissions royales, le pouvoir exécutif peut tenter de limiter la durée de l'enquête en fixant une date de présentation du rapport dans le mandat même de la commission mais, c'est bien connu, de telles contraintes sont inefficaces[11]. Les échéances auxquelles un groupe d'étude est soumis dépendent surtout du degré d'indépendance que le pouvoir exécutif accorde à ce groupe.

La célérité, ou la lenteur, d'une enquête constitue une caractéristique que les hommes politiques envisagent sans doute différemment selon les circonstances. Bien qu'un engagement à obtenir rapidement la conclusion d'une enquête puisse être important pour les parties intéressées à promouvoir une politique donnée, la conclusion réelle d'une enquête accroît les pressions qui s'exercent sur les hommes politiques pour la mise en œuvre de la politique privilégiée par l'enquête. Par conséquent, dans un contexte où le fait de différer cette mise en œuvre est souvent perçu comme un moyen de conserver des ressources pour d'autres tâches, une enquête trop brève peut constituer l'instrument le moins attrayant pour l'homme politique. Toutefois, l'homme politique qui cherche à instituer une enquête relativement longue ne voudra pas pour autant être blâmé de la lenteur des travaux; il adoptera donc probablement un type d'enquête plutôt indépendant. Il peut aussi être tenté de demander à l'équipe d'entreprendre une étude très approfondie du secteur de politique considéré pour s'assurer que cette équipe sera dans l'impossibilité de terminer ses travaux dans un court délai. Inversement, l'homme politique qui désire obtenir assez rapidement les conclusions d'une enquête n'aura sans doute pas recours à une équipe plutôt indépendante puisque, en règle générale, il lui sera plus difficile de contrôler les travaux de l'enquête.

Le coût

Comme on l'a énoncé précédemment, le coût d'une enquête peut représenter pour l'homme politique un facteur relativement peu important puisque le point de comparaison dominant sous l'aspect du coût est normalement le coût même de la mise en œuvre réelle d'une politique. Malgré ce commentaire d'ordre général, il existe certaines considérations à cet égard qui peuvent influer sur le choix de l'instrument.

Le coût réel des diverses formes d'enquête peut ne pas varier beaucoup si ce n'est qu'en fonction de l'envergure et de la qualité de l'étude. En effet, le fait qu'une étude est menée par une commission royale, un groupe d'étude ou un organisme donné n'influera probablement pas sur la somme des ressources réelles nécessaires pour réaliser une étude de même envergure et de même qualité. Les éléments variables sont les parties qui assument ces coûts et le montant apparent de ces derniers.

Du point de vue de ceux qui assument les coûts, les diverses formes d'enquête imposent aux participants des obligations différentes à ce chapitre. Ainsi, un organisme peut exiger que les participants produisent la majeure partie de la recherche et de l'étude au moyen de mémoires, tandis que les auteurs d'une étude ministérielle peuvent eux-mêmes porter le principal fardeau de la recherche ou de l'étude. De même, une commission royale peut s'engager elle-même dans un vaste programme de recherche tandis qu'un comité parlementaire peut jouer un rôle nettement plus passif.

Peut-être plus importante encore est la différence qui existe entre les coûts réels et les coûts apparents. En engageant des ressources qui ne sont pas imputées à l'enquête, dans le sens comptable du terme, l'homme politique peut réussir à donner l'apparence d'une enquête à très faible coût. Par exemple, comme les membres du Parlement sont payés de toute façon, le coût d'une enquête menée par un

comité parlementaire semble très faible malgré la valeur des ressources utilisées que représente le temps des membres. Il en va de même de la nomination d'un juge à la tête d'une enquête qui peut d'ordinaire ne représenter aucun coût en termes comptables, puisque le juge continuera à toucher son traitement puisé dans d'autres fonds, tout comme de l'utilisation des services du personnel du ministère pour les fins d'une enquête, sans augmentation apparente du coût. C'est donc dire que l'utilisation de ressources qui ne représentent aucune écriture comptable pour une étude particulière permet à l'homme politique de donner l'apparence d'une enquête à faible coût malgré le coût réel d'une telle enquête. Si ce point de vue différencie les formes d'enquête, on peut prévoir que la considération des coûts influe sur le choix de l'instrument.

Les propositions de réforme

La gamme des différents types d'enquête est si vaste qu'elle s'étend à une proportion importante du processus gouvernemental. Par conséquent, la plupart des propositions de réforme organisationnelle ou structurale du gouvernement ont sans doute une certaine incidence, directe ou indirecte, sur la dynamique du choix des instruments pour ce qui a trait aux enquêtes publiques. Nous n'avons donc pas tenté, dans la présente section, de cataloguer toutes les propositions de réforme, mais nous en avons plutôt choisi quelques-unes qui démontrent les diverses incidences que peuvent avoir les réformes sur le choix des instruments.

Le thème central de la présente section est le suivant : dans un secteur où existe une forte élasticité croisée de l'offre des instruments, comme dans le choix entre divers types d'enquête, les réformes qui sont spécifiques à un type donné d'enquête entraîneront probablement une forte substitution en faveur des autres types d'enquête. En d'autres termes, notre modèle qui porte sur le processus du choix de l'instrument prend pour acquis que les décisionnaires choisissent une forme particulière d'enquête d'après une évaluation des caractéristiques décisives de cette forme d'enquête, compte tenu des demandes d'ordre politique visant à obtenir des interventions à l'égard du problème de politiques. La plupart de ces caractéristiques, par exemple l'obligation de rendre des comptes, se situent quelque part dans un éventail et se présentent dans diverses combinaisons selon les différents types d'enquête. Par conséquent, si une réforme devait atténuer ou supprimer une caractéristique d'une forme d'enquête donnée, caractéristique d'importance pour les décisionnaires, ceux-ci y substitueront probablement une forme différente d'enquête, qui présente cette même caractéristique.

Le corollaire de ce thème portant sur les réformes particulières aux instruments est que pour ces types de réforme qui s'appliquent de façon générale à toutes les formes d'enquête, l'effet de la substitution entre les diverses formes d'enquête est probablement restreint puisque la réforme aura essentiellement un effet uniforme sur la caractéristique en question. Parallèlement ces réformes peuvent toutefois donner lieu à une certaine substitution entre les enquêtes, en tant que classe d'instruments, et les autres instruments d'importance faisant l'objet de la présente étude.

Si l'on considère les exemples pratiques de cet énoncé, les diverses propositions visant la réforme du système des comités permanents constitue une illustration valable d'une réforme particulière aux instruments. Les comités permanents ont eu le tort de s'engager dans des enquêtes peu bruyantes, dotées d'un effectif inadéquat et inefficace, étroitement contrôlées par la discipline du parti. Les propositions de réforme ont donc visé à augmenter le personnel des comités, à réduire le rôle de la partisanerie dans le choix des présidents de ces comités, à restreindre l'influence de la discipline du parti et à rehausser les gratifications accordées pour les services rendus par les comités [D'Aquino et coll., 1979]. Quels que soient les mérites intrinsèques de ces propositions, elles ont deux répercussions certaines. Premièrement, le gouvernement recourt actuellement aux comités permanents à cause des caractéristiques actuelles du système des comités que les propositions visent précisément à réformer, et non malgré ces caractéristiques. Ainsi, dans nombre de situations, ce sera en raison du rôle de la discipline du parti et des lacunes au niveau du personnel que le gouvernement souhaitera confier une question à un comité plutôt que d'adopter une certaine autre forme d'enquête. Les propositions qui réduisent le degré de contrôle organique vont à l'encontre d'un facteur qui, très souvent, a probablement constitué un facteur déterminant de l'actuel choix de l'instrument. Deuxièmement, dans la mesure où ces réformes modifient considérablement les caractéristiques importantes du système des comités (et il faut reconnaître que certains observateurs demeurent sceptiques à ce sujet), on devrait s'attendre à voir diminuer le recours aux enquêtes effectuées en comités dans les situations où un contrôle organique étroit est important pour les décisionnaires. Les groupes d'étude ainsi que les enquêtes ministérielles et interministérielles deviendront probablement des formules plus attrayantes.

La réforme orientée vers les mécanismes qui régissent la responsabilité obligatoire des organismes indépendants de réglementation et de consultation à

l'endroit des autorités désignées constitue un deuxième exemple [voir Janisch (1979), p. 46; et Rapport de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (1979), chap. 5]. Ces propositions visent toutes l'obligation politique de rendre des comptes qui incombe aux responsables des politiques, mais elles varient de l'élimination des appels du cabinet, aux pouvoirs directionnels, à l'élimination des organismes indépendants, à la réglementation des procédures concernant les données politiques. Répétons que pour les fins de notre propos, il n'est pas question d'étudier la valeur de ces propositions; d'autres sont mieux qualifiés pour le faire. Ce que nous souhaitons faire ressortir, c'est que chacune des propositions modifierait un équilibre précaire entre l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes, équilibre qui varie d'un organisme à l'autre puisqu'il est établi par la loi particulière qui habilite l'organisme à agir en tant que tel. Ainsi, intervenir pour modifier cet équilibre et le faire par voie de réformes qui s'appliqueraient à tous les organismes serait porter atteinte à la perception du gouvernement à l'égard de la valeur du recours à ces organismes considérés comme des formes d'enquête. Si, d'une part, on veut un organisme qui soit indépendant, c'est-à-dire qui n'est comptable à personne, et que, d'autre part, les réformes introduisent une plus forte dépendance, on aura probablement recours aux commissions royales qui, somme toute, constituent la forme d'enquête la plus indépendante. Inversement, si on recherche une forme de contrôle, mais que ce contrôle est sapé par les réformes, les formes d'enquête plus sujettes au contrôle du pouvoir exécutif deviennent alors plus attrayantes.

Un groupe quelque peu différent de propositions de réforme a trait au financement par l'État de la participation aux enquêtes [voir Trebilcock et coll. (1978); (1979), recommandation 10; et Englehart et Trebilcock, 1981]. Admettant les problèmes du financement volontaire des interventions collectives de corps intermédiaires faiblement concentrés, on a proposé divers mécanismes de soutien public du financement. Ces mécanismes ont varié de l'allocation de coûts devant des commissions de réglementation à l'institutionalisation de la représentation des consommateurs à l'intérieur des structures des organismes, au financement des programmes d'organismes qui représentent des intérêts faiblement concentrés (par exemple, l'Association canadienne des consommateurs), aux déductions et aux crédits d'impôt autorisés pour les dons à ces corps intermédiaires. Ces propositions accroîtraient la participation du public, du moins à certaines formes d'enquête, sans compter les effets qui en découleraient sur la dynamique et la visibilité politiques susmentionnés qui y sont rattachés, mais les propositions varient dans la mesure où elles sont propres à chaque instrument. Ainsi, un mécanisme d'allocation de coûts devant des organismes de réglementation n'aurait une incidence que sur les enquêtes entreprises par des organismes permanents de réglementation et de consultation, ordinairement régis par des procédures de contestation. Par contre, des projets de réforme en termes de déductions et de crédits d'impôt ne sont pas limités de la même façon par le type d'enquête; ils auraient donc un effet sur toutes les formes d'enquête. On présume donc que l'effet de substitution prévu serait beaucoup plus important par suite des propositions de réforme par allocation de coûts que des propositions fiscales. C'est ainsi que tout gain réalisé par des représentants des consommateurs à la faveur de l'adoption d'un mécanisme d'allocation de coûts sera sans doute au moins partiellement neutralisé par le remplacement de ces formes d'enquête, à moins que des réformes analogues ne viennent modifier les autres formes d'enquête.

Le dernier exemple de cette proposition générale concerne la loi sur la liberté de l'information. Normalement, cette loi s'applique de façon générale, portant sur tous les aspects du gouvernement, à l'exception des aspects spécifiquement exclus au nom de la sécurité nationale, des secrets du cabinet, etc. C'est donc dire que, contrairement aux réformes analysées ci-dessus, la loi sur la liberté de l'information n'aurait pas les effets de substitution liés aux réformes particulières aux instruments, sauf dans la mesure où le décisionnaire peut instituer une forme d'enquête qui ferait l'objet de l'une des exclusions spécifiques prévues par la loi. La loi sur la liberté de l'information saperait donc sans doute les avantages du caractère confidentiel des travaux des groupes d'études et des études ministérielles et interministérielles, supprimant en grande partie cette caractéristique de l'évaluation du choix des instruments.

Conclusion

Dans le présent chapitre, nous avons voulu démontrer que les enquêtes publiques sont un instrument de politique qui, dans certains cas, sert de substitut à d'autres politiques, y compris les mesures fiscales, une politique des dépenses, une réglementation et la nationalisation. Nous avons, en outre, prétendu que l'utilisation de l'enquête publique en tant qu'instrument dépend de l'évaluation que fait l'homme politique des caractéristiques pertinentes de cet instrument relativement à celles des principaux autres instruments. Nous admettons toutefois que l'élasticité croisée de l'offre entre les enquêtes publiques et les autres instruments sera probablement très faible à

tous points de vue, sauf pour ce qui est du délai que peut procurer l'enquête au recours d'autres instruments.

Dans la dernière partie du présent chapitre, nous avons affirmé que l'élasticité croisée de l'offre entre les divers types d'enquête publique est relativement élevée. Nous avons de plus déterminé un certain nombre de facteurs qui interviennent vraisemblablement dans le choix que font les hommes politiques d'un type particulier d'enquête. Enfin, nous avons brièvement considéré diverses propositions actuelles de réforme ayant trait aux enquêtes publiques et démontré que, dans la mesure où ces réformes doivent influer sur les variables déterminantes du choix, elles entraîneront sans doute certains changements dans la sélection des formes particulières d'enquête.

5 La taxation, les dépenses et la gestion de la dette

La présente étude repose sur l'hypothèse selon laquelle un grand nombre d'instruments de politique sont, dans une large mesure, interchangeables. Ce chapitre traite principalement des deux instruments de politique suivants : les impôts (y compris les dépenses dites « fiscales ») et les dépenses. Ces deux instruments de politique générale, qui, dans chacun des cas, peuvent prendre diverses formes, sont, par définition, non interchangeables. Les impôts, sous quelque forme que ce soit, imposent des coûts, bien que leur incidence finale soit le plus souvent imprécise. Les dépenses confèrent des avantages, même si l'identité des bénéficiaires ultimes et l'importance de ces avantages, sur le plan de la satisfaction obtenue, sont également le plus souvent indéterminées.

Dans les analyses qui suivent, on tente « d'expliquer » les choix de politique dans le cadre de la recherche de la réussite électorale. Comme l'indique la conclusion du chapitre 2, les mobiles personnels qui incitent les politiciens à cette recherche sont probablement tout aussi complexes en pratique qu'ils peuvent l'être en théorie. Il suffit de retenir que, sauf dans de très rares cas, la recherche de l'utilité personnelle prend la forme, chez les politiciens, du moins dans leurs premières démarches, d'une recherche des suffrages et, en particulier, de l'appui des électeurs marginaux de circonscriptions marginales. On notait également au chapitre 2 l'importance de l'appui de corps intermédiaires particuliers qui sont souvent en mesure de favoriser ou d'entraver la recherche de l'appui d'électeurs marginaux en offrant ou en retirant leur appui financier, publicitaire ou autre.

Ce chapitre, on le répète, porte surtout sur deux instruments de politique : les impôts et les dépenses. On fait ainsi abstraction de la gestion de la dette, y compris, bien entendu, le contrôle de la masse monétaire, non pas en raison de la futilité de la question, mais plutôt en vue de réduire à des dimensions manœuvrables le problème démesurément complexe du choix d'instruments de politique. Il est possible que quelques brefs commentaires sur la gestion de la dette suffisent à satisfaire ceux qui pourraient soutenir, à juste titre peut-être, qu'il s'agit là d'un sujet lié de façon inextricable à celui des impôts et des dépenses et tout aussi important.

La gestion de la dette

L'émission de créances ne portant pas intérêt, l'argent, à un rythme supérieur au taux de croissance de la production de biens et de services, en l'absence de changements compensateurs dans la demande de liquidités, entraîne un accroissement du niveau général des prix. Abstraction faite du phénomène de la transmission internationale de l'inflation[1], qui revêt une grande importance dans le cas d'économies ouvertes comme celle du Canada, lorsque les pouvoirs publics font surenchère au secteur privé dans l'acquisition de biens et de services réels ou effectuent des paiements de transfert en ayant recours à la « planche à billets », ils imposent effectivement une taxe aux détenteurs de « vieux billets » et de créances à revenu invariable. Ainsi, les détenteurs de créances négociables à revenu fixe subissent une perte de capital à mesure que les taux d'intérêt applicables aux nouveaux effets de créance s'élèvent proportionnellement au taux d'inflation prévu. Dans le cas des détenteurs de créances non négociables, c'est le cas des pensions de retraite, l'impôt forfaitaire correspond à la diminution de la valeur actuelle attendue du flux de paiements futurs en termes réels. L'opposition que suscite cette forme d'imposition découle surtout des injustices ou, devrait-on peut-être dire, des éclatements sociaux qu'elle entraîne. (La plupart des économistes souscriraient à l'affirmation voulant que, à long terme du moins, l'économie puisse s'ajuster, et s'ajuste effectivement, à tout taux d'inflation constant et certain.) Évidemment, sur le plan de l'équité, l'inflation est un mode d'imposition dont les caprices sont désespérants. Pourquoi soumettre les détenteurs de créances à revenu fixe à une imposition plus élevée ? Sur la notion d'équité, autant de têtes, autant d'avis. Pour ce qui est des conséquences sociales de l'inflation, cependant, elles crèvent les yeux. Une inflation rapide et *imprévue* pénalise les économes et récompense les imprévoyants. On

assiste alors souvent, chez la classe moyenne en particulier et chez les rentiers en général, à une polarisation dont la tendance est habituellement faciste et corporatiste.

Depuis le début de l'histoire connue, les gouvernements ont succombé à la tentation de prélever l'impôt en dépréciant la monnaie [Bird, 1979]. Pour certains citoyens, cependant, l'inflation est un phénomène avantageux. Les débiteurs sont nettement avantagés. Ils bénéficient, de fait, d'une subvention en capital. Ceux qui ont un pouvoir de négociation semblent être en mesure d'élever leurs prix ou leurs salaires aussi rapidement que l'accroissement du niveau des prix et ce, sans décalage, de sorte que leurs revenus réels ne sont pas touchés. Chez les nombreuses victimes de « l'illusion monétaire », la hausse des revenus nominaux est associée véritablement à une plus grande mesure de bien-être, alors qu'en valeur *réelle*, leur situation peut s'être détériorée.

Puisque l'inflation produit aussi bien des gagnants que des perdants, le recours à l'inflation comme instrument d'imposition peut s'avérer intéressant comme politique, même si l'électorat ne se fait aucune illusion au sujet des causes ou des effets. Lorsque les gagnants sont des électeurs marginaux, les jeunes, par exemple et ceux qui détiennent le pouvoir économique, et que les électeurs inframarginaux sont les perdants, comme c'est le cas des personnes âgées et des électeurs dépourvus de tout pouvoir économique, l'inflation devient un instrument d'intervention efficace sur le plan *politique*. On peut imaginer qu'à mesure qu'augmente la moyenne d'âge de la population, et que les électeurs à revenu fixe prennent une importance proportionnelle grandissante tandis que leur opposition à l'inflation en vient à prédominer sur leurs autres préoccupations de politique, ces derniers deviendront des électeurs marginaux influencés de façon déterminante par cette seule considération. Dans de telles circonstances, les partis politiques qui cherchent à être choisis ou réélus auront tendance à axer leur rivalité sur la lutte à l'inflation.

Bien entendu, l'émission de créances portant intérêt peut également servir au financement des dépenses. Examinons le cas du recours à cet instrument de politique lorsqu'il n'y a pas d'inflation. Prenons la situation la plus simple : les fonds empruntés servent au financement de la construction d'installations publiques qui donnent lieu à un flux perpétuel de services, les obligations émises sont également perpétuelles et les versements d'intérêts sont financés par les revenus fiscaux courants. En supposant l'égalité du taux d'intérêt des obligations et du taux du marché (soustraction faite d'un escompte proportionnel à la faiblesse du risque), les prêteurs ne seraient ni gagnants ni perdants. Quant aux emprunteurs, leur situation se serait améliorée ou empirée selon leur appréciation de la valeur du flux de services par rapport au prix fiscal annuel à payer. Cette dernière varierait d'un électeur à l'autre, compte tenu de la non-homogénéité des préférences et de la répartition du fardeau fiscal. Le coût réel serait le coût de renoncement (coût d'option) aux biens et aux services employés lors de la construction de l'installation. On peut supposer que la décision de réaliser le projet découle de la perception du parti au pouvoir selon laquelle une majorité d'électeurs marginaux y voit un avantage net. Il est cependant possible que les préférences de l'électorat évoluent avec le temps, malgré la justesse de l'évaluation des préférences effectuée par les autorités au moment de la construction. Dans un tel cas, les contribuables seraient obligés d'opérer un transfert de revenu à l'avantage des prêteurs, sans avantage compensatoire. Les emprunteurs seraient perdants alors que les prêteurs ne seraient ni gagnants ni perdants.

Il est plus vraisemblable de supposer que l'installation a une période d'utilisation moindre. Imaginons que la durée de vie de l'actif constitué est d'une année seulement. Il s'agit donc d'une dépense courante. Supposons également que la dépense est financée par l'émission d'une obligation perpétuelle. Ici encore, le coût d'option réel est celui d'avoir renoncé à la consommation des biens et des services consacrés au projet. Une fois de plus, les prêteurs ne sont ni avantagés ni désavantagés. Ils obtiennent essentiellement le même bénéfice que si leur placement avait été appliqué à un projet du secteur privé de risque équivalent. Dans le cas des contribuables, la situation est cependant tout à fait différente. Les électeurs se voient obligés de sacrifier (à perpétuité) leur consommation courante en versant des impôts destinés aux prêteurs à titre de versements d'intérêts. En raison de l'évolution de l'électorat, pour des raisons de démographie, entre autres, ceux qui auront joui des avantages découlant des biens et des services fournis durant la période d'utilisation d'une année opéreront, de fait, un transfert du fardeau fiscal à des générations futures de contribuables.

Les avantages politiques immédiats sont d'une douloureuse évidence : les électeurs marginaux qui opèrent dans un cadre temporel restreint (dont le taux d'actualisation est supérieur au taux d'intérêt) ont l'impression d'être avantagés lorsque leur consommation courante de biens et de services publics s'accroît aux dépens de leur consommation future (on suppose qu'ils accordent à leur consommation de biens et de services publics une valeur au moins égale à celle de la consommation à laquelle ils ont

renoncé). De plus, les électeurs mal renseignés peuvent se voir offrir par le parti au pouvoir, surtout lorsqu'une élection est imminente, des avantages à court terme dont le coût leur paraît nul. Il s'agit là d'une stratégie politique extrêmement sensée car elle entraîne une répartition temporelle des coûts dont l'incidence est incertaine. Parmi les autres électeurs, certains se verront comme futurs perdants, d'autres non. Personne ne connaît avec certitude comment seront prélevés les revenus supplémentaires. Quel taux d'actualisation appliquent les électeurs au fardeau qu'on impose implicitement aux générations futures ? Autrement dit, les coûts sont tellement diffus qu'on peut difficilement imaginer que cette question puisse entraîner d'autres électeurs marginaux à refuser d'accorder leur appui au parti au pouvoir (surtout lorsqu'un grand nombre de questions est à l'ordre du jour).

Il y a lieu ici de s'intéresser au fonctionnement de la mémoire de l'électeur. À la suite de l'élection, toutes choses étant égales par ailleurs, la hausse de l'impôt correspondra au coût d'intérêt supplémentaire. Les avantages étant dirigés vers les électeurs visés avec un degré d'efficacité variable, il se peut que ces coûts d'intérêts soient légèrement supérieurs aux avantages des bénéficiaires. (On se souviendra que la créance n'est pas amortie.) Leurs contemporains perdants auront une conscience plus ou moins vague de ce léger désavantage, puisqu'il est peu probable que l'augmentation des impôts liée à ces avantages soit dissociée du train de nouvelles mesures fiscales post-électorales. Même s'ils avaient perçu cette perte au moment de l'imposition de la taxe, suite à l'élection, et qu'ils en avaient attribué la cause au parti au pouvoir, quel poids les électeurs marginaux accorderaient-ils à ce facteur dans leur prochain choix électoral ? Se souviendraient-ils de cet événement particulier ou de ses causes ? On peut supposer que les électeurs dont le taux d'actualisation est élevé se réfèrent à un cadre temporel restreint non seulement dans l'avenir mais *également* dans le passé. Autrement dit, qu'ils ont la mémoire courte. Si tel est le cas, les électeurs marginaux bénéficient des avantages contre lesquels ils ont « monnayé » leur appui au parti au pouvoir, tandis que le coût politique en est négligeable ou nul. Quant aux opinions des électeurs inframarginaux au moment de l'élection suivante, elles revêtent évidemment bien peu d'importance pour les partis en lice.

Dans la mesure où la stratégie politique décrite précédemment résulte uniquement du fait que les électeurs marginaux appliquent des taux d'actualisation élevés, il n'est pas approprié d'affirmer qu'elle se fonde sur la création d'une illusion. Prôner, en vue d'optimaliser la réélection du parti, la politique de paiement différé des dépenses traduit alors tout simplement dans le domaine public les préférences personnelles du groupe des électeurs marginaux. Cela ne veut pas dire qu'une telle ligne de conduite n'impose pas des pertes aux électeurs inframarginaux qui emploient des taux d'actualisation moins élevés. Il en va de même si le parti politique a recours à la méthode décrite dans le but de fournir des avantages courants à certains électeurs marginaux, quel que soit leur taux d'actualisation, et arrive, d'une manière ou d'une autre, à faire supporter les coûts d'intérêt uniquement par les électeurs inframarginaux, évitant ainsi de désavantager d'autres électeurs marginaux. Il est cependant plus plausible d'imaginer un déroulement où certains électeurs marginaux bénéficieront d'un avantage courant de la part du parti au pouvoir, tandis que ce dernier créera simultanément la fausse impression qu'aucun électeur marginal ne subira par la suite le contrepoids d'une hausse des impôts.

Du point de vue politique, une telle stratégie peut s'avérer extrêmement efficace. Les fonds peuvent probablement être canalisés vers le groupe cible sans débordement important et les coûts être répartis entre un grand nombre de contribuables et sur une période considérable. Les coûts proprement d'administration sont peu touchés puisque l'émission des créances *comme telle* exige relativement peu de ressources. Sur le plan de l'efficacité économique, la probabilité d'un coût social existe, si les biens ou les services publics financés par l'emprunt entraînent des avantages sociaux courants (définis d'une façon ou d'une autre) inférieurs aux avantages futurs rattachés aux biens et aux services privés auxquels on aura renoncé, à cause de l'augmentation d'impôt perpétuelle qui en découle. De plus, l'augmentation attenante des impôts risque d'altérer l'affectation des ressources, puisque, tant au niveau des individus qu'à celui des sociétés, les comportements seront modifiés de manière à assurer un revenu maximal *après impôts*.

La taxation

Aux fins du présent exposé, on définira un impôt ou une taxe comme un versement obligatoire à l'État effectué par une personne (physique ou morale) conformément à la loi. Aux termes de cette définition, les cotisations obligatoires à des régimes d'assurance et de pension sont des impôts, tout comme les frais d'obtention de licences. Lorsque les redevances imposées aux utilisateurs d'un service ne dépassent pas les coûts de prestation du service (par exemple, les droits d'atterrissage ou les péages routiers), on les considère comme des prix plutôt que des taxes. La subvention de péréquation implicite que comporte

bon nombre de structures tarifaires soumises à la réglementation gouvernementale (par exemple, le cas de la téléphonie, où le prélèvement imposé aux usagers urbains est supérieur au coût et permet de financer le service aux abonnés ruraux à des taux inférieurs aux coûts) peut être envisagée comme une taxe imposée aux uns et un subside accordé aux autres. Néanmoins, puisqu'il ne s'agit pas de cas où le gouvernement agit comme intermédiaire à titre de percepteur, de tels « impôts » implicites sont exclus de la définition de l'impôt pour les fins du présent exposé.

Tableau 5-1

Consolidation des recettes publiques générales brutes, 1975-1976

	Somme totale perçue		
	Fédéral	Provincial/ local	Total
	(En pourcentage)		
Recettes fiscales :			
Sur le revenu			
des particuliers	37,0	20,2	28,9
des corporations	16,7	6,6	11,8
d'intérêts, de dividendes, etc., à destination étrangère	1,4	—	,7
Autres taxes d'affaires	—	2,4	1,1
Impôt immobilier et sur la propriété personnelle	—	15,9	7,6
Taxe générale et autres taxes de ventes	14,0	13,2	13,6
Taxes sur les carburants	1,2	4,8	2,9
Droits de douanes	5,5	—	2,9
Taxes sur les biens transmis par décès, les successions et les dons	—	,5	,2
Primes d'assurance hospitalisation	—	2,8	1,4
Contributions à l'assurance sociale	5,7	2,7	4,3
Prélèvements au titre de régimes de pension universels	4,2	1,7	3,0
Taxe sur l'exportation du pétrole	3,1	—	1,6
Autres	—	,6	,3
Total, recettes fiscales	88,0	71,2	80,4
Recettes non fiscales :			
Revenu au titre des ressources naturelles	,1	8,2	4,0
Privilèges, licences et permis	,1	3,3	1,7
Ventes de biens et services	1,8	5,4	3,5
Revenus de placements	6,3	10,0	8,1
Autres	2,8	1,9	2,4
Total, recettes non fiscales	11,1	28,8	19,6
Total, recettes de sources propres	100,0	100,0	100,0

SOURCE L'Association canadienne d'études fiscales, *National Finances: 1978-79*, Toronto, l'Association, 1979, p. 30.

Le tableau qui suit énumère les principaux impôts fédéraux et provinciaux et les recettes correspondantes en 1975-1976, année la plus récente pour laquelle des données comparables sont disponibles.

L'efficacité fiscale

Kenneth Eaton, qui a été durant longtemps le principal expert en fiscalité du ministère fédéral des Finances, était bien connu pour son pragmatisme et ses mots d'esprit. On raconte qu'un jour, en guise de réponse à quelqu'un qui l'interrogeait sur la justification d'une hausse de l'impôt sur le revenu des corporations, il rétorquait de but en blanc [1966] : « l'argent, il faut aller le prendre là où il est ». Une telle affirmation ne suffit pas, certes, à expliquer l'énorme complexité de la structure fiscale actuelle des pays les plus évolués. Elle met cependant en lumière une réalité si évidente qu'on a souvent tendance à l'oublier : aucune source de richesse ou de valeur n'a échappé à l'imposition d'une taxe quelconque à un moment donné ou en un lieu donné. L'impôt sur les portes et fenêtres, basé sur le nombre des ouvertures des maisons britanniques au 18e siècle, en fournit un exemple saisissant. Règle générale, plus il y avait de fenêtres, plus le propriétaire était riche. Les coûts d'administration associés au décompte des fenêtres étaient minimes et les coûts de conformité étaient faibles. Sans les coûts d'évitement fiscal qu'entraînait l'obstruction des ouvertures, il se serait agit d'un impôt efficace sur le plan de l'administration et de la conformité.

Sauf dans de rares cas (par exemple, les impôts fédéraux et provinciaux consécutifs au décès, désormais abolis), les coûts d'administration occasionnés à un gouvernement par la perception des impôts constituent une proportion extrêmement faible des recettes prélevées. Il est reconnu que, de façon générale, chaque dollar supplémentaire consacré à l'application de la loi de l'impôt donne lieu au recouvrement d'une somme considérablement supérieure. Puisqu'il en est ainsi, il paraît peu probable que l'efficacité administrative constitue un critère important du choix d'un impôt particulier à titre d'instrument de politique ou de l'importance à y accorder.

Il en va de même des coûts de conformité. Le pourcentage de ces coûts par rapport aux recettes varie sans doute de façon considérable d'un impôt à l'autre. La taxe de vente du fabricant, dont le taux actuel est de 11 %, est une source de revenu considérable. Les coûts de conformité par dollar perçu sont sans aucun doute inférieurs à ceux qu'entraîne la taxe de vente au détail. Le coût de conformité

rattaché à l'impôt foncier est probablement de beaucoup inférieur à celui qu'entraîne la taxe de vente du fabricant. Pour des milliers de contribuables, il n'en coûte que très peu, quelques heures par année, pour se conformer à l'impôt sur le revenu des particuliers. Pour d'autres, les frais judiciaires et de comptabilité sont considérables, mais déductibles. Il en va de même de l'impôt sur le revenu des corporations. Dans un sens, on peut dire que certains contribuables industriels ou corporatifs s'imposent eux-mêmes des coûts de conformité élevés. Si ces coûts élevés existent, c'est que l'évitement fiscal comporte des avantages considérables. Il serait, par ailleurs, très simple de faire baisser ces coûts de conformité en éliminant un dédale de concessions fiscales. En agissant de la sorte, on susciterait cependant des protestations autrement plus fortes que n'en suscitent les coûts de conformité.

Les coûts de conformité et d'application démesurément élevés de certaines mesures fiscales expliquent sans doute en partie leur absence de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le fait de ne pas taxer les gains de capitaux selon une comptabilité d'exercice en est un bon exemple. La non-imposition du revenu imputable à des particuliers à titre de propriétaires occupants en est un autre. On peut se demander, toutefois, si l'une ou l'autre de ces sources de revenu ferait partie de l'assiette fiscale, même s'il était simple et très peu coûteux de se conformer aux dispositions correspondantes de la Loi et de les appliquer. Les coûts politiques de leur introduction seraient, en effet, extrêmement élevés.

Certaines formes d'imposition fournissent un instrument de politique cohérent sur le plan politique. Les exemptions, les déductions et les taux de faveur, que l'on regroupe sous l'expression « dépenses fiscales », peuvent servir à attirer des électeurs marginaux tout en donnant lieu à des coûts répartis de façon tellement diffuse et sur un si grand nombre d'électeurs, que toute opposition structurée devient difficile. Les coûts, contrairement aux bénéfices, peuvent aussi être camouflés, du moins en partie, et d'autres revenus peuvent être perçus de façon subreptice et donc sans coût politique. Aux mains d'un maître politicien, le système fiscal peut également être déployé de telle sorte qu'il paraisse punir les personnes qui méritent une « sanction » aux yeux de certains électeurs marginaux mal informés, tout en accordant aux supposées victimes, s'il s'agit également d'électeurs marginaux, un traitement objectivement neutre ou même avantageux.

Les théoriciens en finances publiques s'accordent généralement à dire qu'à l'exception possible d'un impôt forfaitaire inattendu, l'imposition de *toute* taxe entraîne une modification *quelconque* du comportement [voir Harberger (1974), chap. 1, 2 et 8]. Dans le but de minimiser l'impact de l'impôt, qui constitue essentiellement un changement des prix relatifs, les contribuables modifient leurs choix proportionnels entre le travail et les loisirs, la consommation et l'épargne et l'épargne et l'investissement. On peut imaginer que de telles adaptations entraînent une meilleure allocation des ressources lorsqu'elles viennent contrebalancer, en tout ou en partie, des inefficacités découlant d'imperfections de marchés. Il est également concevable qu'une mauvaise allocation des ressources résultant d'une caractéristique du système fiscal puisse être compensée à dessein par un autre élément du système, ou par le recours à un autre instrument de politique. Malgré ces exceptions, toutefois, les économistes considèrent souvent que la taxation est une source d'inefficacité économique. Pour une raison assez fondamentale, il s'agit là d'une conclusion plutôt étrange. Sans le maintien du droit de propriété, un système de marché ne peut exister. De plus, en l'absence d'une allocation efficace des ressources, tel qu'on l'entend habituellement, le système de marché perd son sens. Cependant, la défense du droit de propriété requiert, en dernière analyse, l'existence de services de sécurité qui, on peut le présumer, dépendent d'un appui financier nécessairement d'origine fiscale. L'efficacité réduite à laquelle donnent lieu les impôts nécessaires doit être évaluée en regard de l'efficacité accrue qui découle des dépenses en biens publics qu'ils ont rendues possibles. À un niveau minimal d'intervention de l'État correspondrait, bien entendu, un niveau minimal d'imposition et les pertes d'efficacité seraient ainsi réduites au minimum. Cela ne tient pas compte, cependant, du rôle de l'État dans la redistribution du revenu et des richesses. Les paiements de transfert constituent à eux seuls la dépense la plus importante et donc la source principale des distorsions (inefficacités) attribuables aux impôts.

Il serait peut-être plus raisonnable d'aborder la question de l'impact des impôts sur l'efficacité économique en acceptant l'énoncé selon lequel l'objectif souhaitable est celui de réduire au minimum les distorsions qu'entraîne la fiscalité. Dans certains cas, comme dans celui d'un impôt sur les portes et les fenêtres dont on a déjà fait mention, l'impôt représente une perte sèche, un poids mort. Dans nombre de cas, on bouche ou on barricade les fenêtres. Le revenu tend vers zéro et les nantis sont grandement incommodés pour rien.

Bien que la question soit loin d'être tranchée, la plupart des théoriciens en finance publique s'accorderaient probablement à dire que le recours au système fiscal (et aux paiements de transfert), dans

le but de réduire les écarts observés entre les individus au niveau du revenu et de la richesse, entraîne nécessairement des compromis considérables. En réduisant l'inégalité, en particulier, on risque de réduire le taux de croissance et c'est probablement ce qui arrive effectivement. Dans un tel cas, aucun consensus n'existe sur l'importance des enjeux. D'autre part, les préférences des économistes en ce qui concerne la quantité qu'on doit abandonner d'un bien en vue d'obtenir davantage d'un autre bien n'ont aucune pertinence particulière.

Sur un plan qui se rapproche davantage de la polémique, il n'est sans doute pas trop erroné de croire que de nombreux économistes accepteraient volontiers l'énoncé selon lequel bon nombre de dispositions fiscales censées réduire les écarts inéquitables au chapitre du revenu et de la richesse entraînent des pertes sèches considérables. C'est donc dire qu'à long terme, on n'assiste à aucune réduction importante des disparités dans la répartition du revenu et de la richesse alors que le taux de croissance de la production diminue[2]. Ici encore, le phénomène échappe à l'évaluation. Même en admettant l'existence de telles pertes sèches, on peut se demander s'il ne serait pas plus difficile, voire même impossible peut-être, de faire valoir les droits de propriété existants, en l'absence d'une conscience généralisée de l'existence de pouvoirs publics agissant en vue de réduire les inégalités du revenu. La révolution n'est pas bien loin lorsqu'il existe au sein de la population une perception largement répandue selon laquelle subsistent en permanence des inégalités flagrantes que tolère l'État sans déployer d'effort apparent visant à les réduire. Le bon sens politique d'un système qui semble mettre l'accent sur la redistribution de la richesse relève de l'évidence même en régime de suffrage universel. Dans bien des cas, l'électeur marginal est relativement pauvre et peu informé.

On peut considérer de nombreux règlements comme des impôts implicites. Les lois du salaire minimum imposent, de fait, une taxe aux employeurs qui ont recours à la main-d'œuvre à bon marché et exigent d'eux qu'ils distribuent les bénéfices qu'ils font aux travailleurs qui conservent leur emploi. Divers offices de commercialisation de produits agricoles contrôlent le niveau de production afin d'assurer le maintien de prix élevés et d'un revenu agricole à l'avenant. Ceci revient, ni plus ni moins, à imposer une sorte de taxe d'accise sur les produits agricoles et à en distribuer le produit aux agriculteurs en proportion de leur niveau de production. Les interdictions constituent, d'une certaine manière, une façon d'imposer une taxe (amende) aux contrevenants. Et tout comme les taxes, dans le sens où on les définit habituellement, ces règlements altèrent l'allocation des ressources, sauf dans les cas où ils servent à corriger les imperfections du marché. L'évaluation des coûts attribuables à l'inefficacité relative des règlements et des taxes doit se fonder sur des études cas par cas de ce genre d'instrument fiscal [Bernstein et Green, 1981].

L'illusion en fiscalité

Ce qui distingue l'illusion de la réalité dépend bien entendu du point de vue où l'on se place. Un même phénomène peut donner lieu à plusieurs perceptions tout à fait différentes, selon l'observateur. Pour les fins de la présente analyse, on supposera que la perception de la plupart des théoriciens en finance publique pour ce qui a trait à l'existence ou à l'effet d'un impôt constitue la « réalité » et que toute autre perception constitue une « illusion ». Bien qu'il s'agisse là d'une définition dont la rigueur laisse à désirer, il est difficile d'en formuler une qui convienne davantage à notre propos.

On pourrait aborder ce sujet en traitant des aspects illusoires de chaque impôt. Le processus serait fort laborieux et répétitif. On peut d'autre part examiner certains types d'illusion et en donner l'illustration en s'appuyant sur des exemples représentatifs de plusieurs types distincts d'impôts. C'est cette seconde démarche qui sera retenue.

La conscience fiscale

Les partis politiques n'ont pas oublié le vieux dicton : « Au royaume des aveugles les borgnes sont rois ». Et, bien entendu, ils évitent scrupuleusement tout geste susceptible de trop dessiller les yeux de leurs électeurs marginaux. Ils cherchent plutôt à donner l'apparence d'être en mesure d'accorder des avantages presque gratuits, si possible, à l'ensemble de l'électorat et assurément très peu onéreux ou carrément gratuits aux électeurs marginaux.

Il y a lieu de rappeler qu'il est *possible* de conférer des avantages réels à peu de frais lorsqu'il existe une possibilité d'améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources, en réduisant, par exemple [Bernstein et Green, 1981], le gaspillage par l'application rigoureuse d'une politique sur la concurrence. (Mais, même l'application d'une telle politique exige des ressources. On doit donc déduire du gain d'efficacité brut les coûts qui s'y rapportent.) Au lieu de réduire de telles inefficacités, les gouvernements en suscitent souvent par des mesures comme une réglementation limitant l'accès à un marché, plutôt que de les corriger par le biais de réductions tarifaires.

La taxe de vente du fabricant constitue peut-être l'exemple le plus important d'un impôt qui produit

une part considérable de l'ensemble du revenu du gouvernement fédéral, mais dont la plupart des électeurs ignorent l'existence. Nombre d'experts fiscaux s'accorderaient à dire qu'il s'agit, sur le plan technique, du pire impôt d'importance majeure en vigueur au Canada. Cette taxe comporte une foule de subtilités complexes et arbitraires qui ouvrent la porte aux cas particuliers d'exemption apparemment les plus fantaisistes. L'ajustement des taux se fait d'une façon plus ou moins arbitraire dans le cas d'un grand nombre de sociétés puisque chez certaines d'entre elles, l'intégration verticale s'étend de l'extraction des matières premières au commerce de détail tandis que chez d'autres, la seule activité est la fabrication, qui constitue l'assiette fiscale visée. Lorsqu'il s'agit bel et bien de fabricants, la détermination de l'impôt exigible se fait sans détour; dans le cas des entreprises qui échappent à cette classification, on doit, d'une manière ou d'une autre, exempter de l'impôt la valeur ajoutée par des activités autres que la fabrication. Le lecteur est par ailleurs invité à réfléchir aux complexités d'un mécanisme destiné à exempter les produits manufacturiers d'exportation tout en évitant d'accorder un avantage fiscal aux importations. Dans l'ensemble, la taxe du fabricant est un impôt excessivement désordonné qui donne lieu à un nombre effarant de possibilités de comportements arbitraires et abusifs de la part de ceux qui l'administrent. En outre, même s'il s'agissait d'une taxe sensée en pratique, à une époque où le Canada ne comprenait qu'un petit nombre d'entreprises manufacturières et où les réseaux de commercialisation étaient moins complexes (ne servaient que les marchés les plus lucratifs), la plupart des économistes s'accorderaient à dire que le fait de taxer les biens manufacturiers sans taxer les services fausse l'allocation des ressources, d'autant plus qu'aujourd'hui les services constituent plus d'un tiers du produit national.

L'énorme faiblesse de cette taxe sur le plan technique est cependant compensée par l'immensité des avantages politiques auxquels elle donne lieu. On camoufle la taxe en l'incorporant aux prix que paient les détaillants (ou on la transfère peut-être aux travailleurs du secteur manufacturier, sous le couvert de salaires inférieurs, ou encore aux fournisseurs de matériel et d'équipement par un plafonnement des prix). La taille du secteur manufacturier s'en trouve réduite d'autant. Tant et aussi longtemps qu'augmente la valeur des ventes de biens manufacturiers de production intérieure, les recettes augmentent sans qu'il soit nécessaire d'élever le taux d'imposition. Étant donné que nombre d'entreprises tombent dans la catégorie des cas particuliers en vertu du système alambiqué dont on a fait état précédemment, il ne semble pas exagéré de dire que les décisions discrétionnaires relatives à l'importance de l'obligation contributive des entreprises constituent plutôt la règle que l'exception. On imagine sans difficulté les tentations qui guettent nos ministres lorsqu'ils ont à prendre des décisions à l'égard de cas marginaux et qui risquent d'atteindre directement ou indirectement des électeurs marginaux (par exemple, le niveau d'emploi local ou la contribution d'une société à la caisse du parti).

Les tarifs ou droits de douane constituent une autre taxe importante dont le contribuable est très peu conscient, puisqu'elle est camouflée dans les prix des biens de consommation. Dans ce cas, l'objectif principal de la taxe n'est pas de produire des recettes, contrairement à la situation qui prévalait au lendemain de la Confédération, mais bien d'accorder une protection aux producteurs canadiens. Ce n'est un secret pour personne que, dans nombre de cas, les sociétés qui produisent au Canada appartiennent à des intérêts étrangers et sont établies ici dans le seul but de se soustraire au tarif. Le fait que les bénéficiaires sont bien circonscrits et conscients de leurs avantages, tandis que les coûts sont généralement diffus et peu perceptibles, confère au tarif les qualités essentielles d'un excellent instrument politique. Les plaidoyers des économistes en faveur du libre échange ont eu peu d'écho depuis plus d'un siècle. Le niveau moyen de la protection tarifaire a cependant diminué. Il reste à savoir dans quelle mesure cette réduction de la protection explicite a été neutralisée en totalité ou en partie par un accroissement des barrières non tarifaires.

Bien qu'il s'agisse là d'un mécanisme plus subtil, la méthode de perception peut rendre le contribuable moins conscient de l'imposition et, dans une certaine mesure, camoufler l'impôt et créer l'illusion d'un fardeau fiscal plus léger. Examinons le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers. La plupart des contribuables sont des employés. La loi exige des employeurs qu'ils déduisent à la source l'impôt sur le revenu exigible des particuliers, les cotisations à l'assurance-chômage et au régime de pensions du Canada (ou au régime des rentes du Québec) auxquels leurs employés sont tenus de « contribuer ». D'autres retenues viennent habituellement s'ajouter à celles-là : les régimes de retraite des sociétés, le RAMQ (au Québec) ou OHIP (en Ontario), la Croix-bleue et d'autres. Pour la plupart des employés, c'est probablement le salaire net qui constitue la mesure du revenu. Ne serait-on pas surpris de constater que la retenue fiscale rend les employés moins conscients de leur fardeau fiscal ? Autrement dit, n'auraient-ils pas bien davantage conscience de l'ampleur de leurs obligations contributives s'ils devaient, à la fin de chaque année fiscale, remettre par chèque au

receveur général un montant forfaitaire correspondant à l'impôt annuel à verser ? De fait, compte tenu de la tendance du système en place à prélever une retenue fiscale supérieure à l'obligation contributive de la plupart des contribuables, la majorité des gens bénéficie d'un *remboursement* à la fin de l'année fiscale. Et la plupart de ceux qui devraient être outragés d'avoir été obligés de consentir un prêt sans intérêt à l'État se réjouissent plutôt d'un tel remboursement. Ceux qui, à l'exemple du président Reagan, désirent réduire au minimum l'intervention gouvernementale ont affirmé, comme il l'a fait : « les impôts devraient faire mal ».

Les personnes qui ont un revenu d'affaire ou un revenu professionnel sont tenues de verser des acomptes provisionnels trimestriels. Bien qu'il s'agisse nul doute de montants plus considérables et ayant un meilleur accès à l'évitement fiscal, ne peut-on pas supposer que, si par un quelconque tour de magie, une retenue s'appliquait automatiquement à l'obligation fiscale et dispensait le contribuable du versement trimestriel, la conscience fiscale, et donc l'attitude hostile, de cette catégorie de contribuables serait amoindrie ?

Certains contribuables règlent leur impôt foncier à même leur versement mensuel d'hypothèque fondé sur le calcul du capital et de l'intérêt. Il serait intéressant de connaître les résultats d'une enquête visant à savoir si ces personnes ont autant conscience de leur impôt foncier et en ont une horreur aussi grande que celles qui s'acquittent de cet impôt directement par versement annuel ou trimestriel.

Les stratagèmes fiscaux comme ceux que nous avons examinés ne sont pas les seuls moyens dont dispose un parti au pouvoir pour imposer à l'électorat des coûts considérables sans qu'il ne s'en rende compte. Le recours à la réglementation peut donner le même résultat. Combien de consommateurs sont-ils conscients de l'effet des offices de commercialisation agricole, des restrictions au transport routier et des permis de pratique professionnelle sur les prix des biens et des services qu'ils achètent ? Combien d'abonnés urbains savent que les taux qu'ils paient comportent une subvention aux services téléphoniques en milieu rural en vertu d'une réglementation, ou encore que le tarif des appels interurbains comporte une subvention implicite aux taux mensuels du service local, là aussi en vertu d'une réglementation ? En vérité, on peut prétendre que même les impôts les plus insaisissables sont moins bien camouflés que la plupart des coûts associés à la réglementation et que les avantages peuvent être canalisés de façon plus précise vers les électeurs marginaux. Les pouvoirs publics ont cependant besoin d'argent : la réglementation ne peut pas remplacer les mesures fiscales génératrices de liquidités.

Les augmentations camouflées

En 1975, le gouvernement fédéral introduisa l'indexation partielle de l'impôt sur le revenu des particuliers, proposition mise de l'avant par Robert Stanfield, chef de l'opposition, au cours de l'élection précédente. Une telle mesure permettait au gouvernement de réduire l'élasticité du revenu d'environ 1,5 à 1,0, plus ou moins 0,1 [ministère des Finances (1978)]. Auparavant, un accroissement de 10 % du revenu monétaire total entraînait une hausse de 14 % des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers. Après l'indexation, l'accroissement des recettes était plus ou moins proportionnel à celui du revenu. À la fin des années 60 et au début des années 70, des taux d'inflation considérables ont prédominé. Le revenu monétaire augmentait rapidement et le caractère progressif de la structure des taux entraînait l'application de taux toujours plus élevés au revenu monétaire supplémentaire. Le taux réel de l'impôt s'est donc accru. L'accroissement phénoménal des recettes qui en est résulté n'a pratiquement rien coûté sur le plan politique tout en encourageant nos ministres à la dépense effrénée.

En dépit des protestations interminables du ministère des Finances, ces gains imprévisibles ont été dépensés. Bien plus, certaines dépenses correspondaient à des engagements auxquels on pouvait difficilement mettre fin. L'adoption de l'indexation partielle de l'impôt sur le revenu des particuliers (IR) a causé un vif ressentiment dans les provinces puisqu'une telle mesure réduisait également le taux de croissance de *leurs* recettes de même provenance[3].

On peut certainement attribuer en large partie à l'indexation l'importance des déficits du gouvernement fédéral au cours des dernières années. Le phénomène aura au moins servi à favoriser désormais, à tort ou à raison, une certaine retenue budgétaire.

La situation qui existait avant l'indexation illustre bien une technique de collecte de revenu qui n'entraîne pratiquement aucun coût politique. Les coûts d'administration et de conformité d'une telle technique sont nuls. Sur le plan de l'efficacité économique, elle est sans mérite. Ceux qui disposent d'un pouvoir de négociation sont portés à augmenter leurs prix afin de maintenir la hausse de leur revenu réel après impôts. Sans l'aide de l'indexation, la croissance incessante des taux d'impôt accentue probablement les inégalités. Le partage du fardeau fis-

cesse d'être équitable. On viole le principe de la justice distributive.

Si les hausses inflationnistes des recettes fiscales en l'absence de l'indexation ont un tel attrait politique, pourquoi le gouvernement fédéral a-t-il adopté l'indexation partielle ? L'exemple d'un tel choix n'invalide-t-il pas l'hypothèse selon laquelle les politiciens maximisent la probabilité de leur réélection ? Toutes les circonstances entourant cette affaire ne sont pas encore connues du public. On peut cependant attirer l'attention sur deux aspects de la question, à titre spéculatif. Les principaux partisans de l'indexation au sein du ministère étaient John Turner et Simon Reisman, ministre et sous-ministre des Finances de l'époque. Ils avaient tout à gagner en introduisant l'indexation. En premier lieu, ils deviendraient tous deux des héros aux yeux de leurs propres administrés. Deuxièmement, ils n'auraient plus à s'évertuer à prêcher dans le désert les bienfaits de la retenue budgétaire. En effet, à mesure que s'estomperait la croissance de fonds disponibles à un coût politique nul, les exigences internes de dépenses diminueraient graduellement, étant donné que les coûts politiques d'augmentations d'impôts explicites seraient désormais mis en lumière. Le contrôle des dépenses, principe qu'ils avaient longtemps défendu avec acharnement, mais sans succès, serait devenu plus facile.

Malgré la clarté et le bien-fondé des intentions prêtées au ministre et à son sous-ministre, pourquoi les autres ministres auraient-ils été d'accord ? On peut répondre à cela, et la réponse est confirmée par leur réaction tapageuse lorsque, plus tard, ils ont saisi toutes les conséquences de l'indexation, que ces ministres n'avaient pas tout à fait compris la portée de la proposition lorsqu'ils y ont acquiescé au cabinet. Quant aux liens possibles entre les démissions ultérieures des deux hommes et cet événement, on ne peut que formuler des suppositions. Ont-ils donné leur démission en partie à cause de leur responsabilité dans cet action ? Ont-ils posé ce geste parce qu'ils avaient l'intention de démissionner ? Ou encore, les deux événements n'étaient-ils liés d'aucune façon ?

L'expression de non-indifférence ou le « geste politique symbolique »

Lorsqu'un problème préoccupe les électeurs marginaux, le phénomène de la concurrence entre les partis politiques entraîne ces derniers à rivaliser entre eux au premier abord dans le but de bien laisser entendre qu'ils ne sont pas indifférents aux préoccupations des électeurs. Si la pression concurrentielle est assez forte, il se peut même qu'ils manifestent leur intérêt par des mesures de politique concrètes destinées à surmonter le problème. La structure fiscale fourmille d'exemples de dispositions qui semblent traduire la non-indifférence des pouvoirs publics à l'égard de certaines catégories de personnes ou à l'endroit de personnes victimes de circonstances particulières. Pour justifier ces dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, on a presque toujours recours au principe de l'équité selon lequel au traitement équitable d'égaux correspond un traitement distinct et approprié des cas distincts. [Pour une analyse de la question de l'équité horizontale et verticale, se référer au tome 1 du Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, 1967.] Mais comment déterminer le « mérite » d'un cas distinct et comment par la suite traduire cette distinction en un traitement fiscal « approprié » ? Il y a nécessairement autant de têtes, autant d'avis à ce sujet. Sans vouloir laisser entendre que le politicien typique est moins intéressé que la moyenne des citoyens à la poursuite de l'objectif de la justice distributive à l'intérieur même du système fiscal, il ne paraît pas sans fondement de supposer que la quête des suffrages marginaux explique l'existence de nombreuses dispositions d'exonération. Une fois qu'on a doré la pilule du budget en introduisant une telle disposition, particulièrement en période préélectorale, il devient extrêmement difficile de retirer cette disposition. Il est assurément de mauvaise politique de ne pas manifester sa préoccupation à l'égard d'un problème ou d'un groupe; il est infiniment plus malhabile de laisser entendre qu'un parti qui a déjà manifesté sa non-indifférence à l'égard d'un problème persistant y est devenu indifférent et le démontre en mettant fin à l'exonération. Si les mesures d'allégement fiscal visaient plus efficacement qu'elles ne le font d'habitude des problèmes bien circonscrits, on aurait moins tendance à croire que leur introduction dépend largement des intérêts de politiciens qui se disputent la faveur des électeurs.

Les exemples sont nombreux. Les exemptions spéciales en raison de l'âge que comporte l'impôt sur le revenu des particuliers favorisent davantage les personnes âgées à l'aise que celles qui sont pauvres. Les exemptions pour personne à charge ont le même effet. Pour illustrer le cas, on peut souligner que si l'objectif réel des exemptions était vraiment d'alléger le fardeau des moins nantis, il serait atteint de façon beaucoup plus efficace par des crédits fiscaux remboursables liés au revenu. Supposons, par exemple, le cas de trois contribuables, le premier ayant un revenu imposable nul, le deuxième un revenu imposable au taux marginal de 10 % et le troisième un revenu imposable au taux marginal de 50 %. Supposons maintenant l'application d'une exemption personnelle de base de 2 000 $. La « valeur » de cette mesure, calculée en dollars

d'impôt à payer en moins, est de zéro dans le cas du premier, de 200 $ dans le cas du deuxième et de 1 000 $ dans le dernier cas. S'il s'agissait d'un crédit fiscal remboursable de, disons, 500 $, le premier recevrait 500 $ et les deux autres recevraient la même réduction d'impôt de 500 $ en valeur absolue. On voit donc que le crédit d'impôt remboursable, à l'encontre de l'exemption, accorde un avantage *relatif* plus grand à ceux dont le revenu imposable est moindre.

Certains allégements fiscaux sont supposément liés aux conditions spéciales d'industries particulières. Les agriculteurs sont exemptés des taxes provinciales sur l'essence dans le cas de carburant employé dans l'exploitation agricole. Des déductions avantageuses s'appliquent également à une grande partie de leurs frais de ménage. La valeur de la consommation personnelle de leur production propre n'est pas retenue comme partie du revenu. Des programmes généreux d'étalement du revenu leur sont accessibles. La conversion présumée en espèces des gains de capitaux ne s'applique pas au décès ni au transfert dans certaines circonstances. Et tout ceci se fait au nom du « maintien de l'entreprise agricole familiale ». On pourrait sans doute également considérer comme un facteur explicatif la représentation proportionnelle démesurée dont ont joui, à un moment donné du moins, les circonscriptions rurales. On dispense de la taxe sur les amusements de l'Ontario les recettes au guichet des spectacles de théâtre entièrement « canadiens ». Ainsi, d'un seul coup, on contente l'industrie, les nationalistes et l'élite qui encourage les arts. Et la perte de revenu est assez minime. Les seuls en s'en trouver décontenancés sont ceux qui rêvent d'un système fiscal rationnel, un groupe dont le poids politique est bien léger.

Les imperfections du marché fournissent une autre occasion de justifier les traitements de faveur. En principe, de telles dispositions ne constituent pas des allégements. Elles sont plutôt destinées à neutraliser totalement ou partiellement les obstacles inhérents à l'allocation efficace des ressources, au nombre desquels on peut citer : la partialité des marchés financiers à l'encontre des nouvelles entreprises en raison du manque de renseignements sur leurs résultats antérieurs et donc des coûts d'information élevés que représente cette situation aux yeux d'investisseur en puissance; l'incapacité des entreprises qui composent certains secteurs industriels de partager les risques, ce qui décourage les entreprises hasardeuses; l'impossibilité de capturer entièrement par des brevets les avantages découlant d'efforts fructueux de recherche et de mise au point, en raison de la difficulté de faire valoir de tels droits. La plupart des économistes conviendraient qu'il ne serait pas très prudent de négliger de tels problèmes. Il se peut que ce soit des dispositions spéciales de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui puissent garantir le plus efficacement un accroissement de l'efficacité économique.

Il est difficile de croire, cependant, que bon nombre des dispositions actuelles ont été incluses pour de telles raisons techniques et non pour des raisons d'opportunisme politique. Certaines des dispositions ont précédé la formulation de la théorie qu'on peut désormais évoquer pour en justifier le principe. Il se peut que ceux à qui l'on doit les décisions d'incorporer à la loi de telles dispositions aient été dotés d'une grande capacité d'intuition. Il est plus probable qu'ils ont simplement réagi aux pressions d'intérêts particuliers et qu'ils ont manifesté le degré voulu de non-indifférence. Quelques exemples suffiront à illustrer la question.

On peut rationnaliser l'octroi de taux d'impôt plus faibles aux nouvelles sociétés en invoquant les obstacles que doivent affronter sur les marchés financiers les nouvelles entreprises dont les patrons ont un faible degré de solvabilité. En vertu du fonctionnement actuel du système, il est possible à une personne extrêmement riche d'être le principal (unique) actionnaire d'une multitude de « petites » sociétés tout en bénéficiant, dans chaque cas, du taux de faveur de l'impôt des corporations.

Dans le but d'encourager l'esprit d'entreprise, les gains de capital ne sont imposés qu'à demi-taux et au moment de leur réalisation seulement. Le fait de taxer pleinement les gains en capital tout en autorisant la déduction complète des pertes en capital par rapport aux autres éléments de revenu, aussi bien antérieurs que postérieurs et sans limite de temps, constituerait un stimulant plus efficace. On doit supposer que la *Loi* vise à interdire la pleine déduction des pertes de revenu parce que l'importance accrue des remboursements serait une source d'embarras politique. Les contribuables nantis pourraient recevoir des remboursements considérables et être dispensés de l'impôt durant des décennies. Sous le régime actuel, il arrive souvent que les pertes soient « vendues » et le résultat est pratiquement le même que dans le cas de la déduction complète. On met la lampe à la main d'un aveugle. Il serait extrêmement naïf de croire que l'imposition des gains en capital à demi-taux traduit une préoccupation à l'égard du problème de l'insuffisance du mécanisme du marché plutôt qu'un souci de plaire à des corps intermédiaires extrêmement influents qui, tout compte fait, se verraient plus lourdement taxés par un système favorisant l'imposition complète des gains et la déduction complète des pertes.

Pour signaler la non-indifférence d'un parti politique, on peut également avoir recours à la réglementation, et on le fait effectivement, de même qu'à des dépenses telles les *démosubventions* et à des commissions d'enquête, comme la Commission d'enquête Mcdonald [1981] sur les agissements de la Gendarmerie royale. La propriété publique de Pétro-Canada constitue un autre exemple de ces manifestations de non-indifférence. Les instruments disponibles ne peuvent cependant se substituer parfaitement l'un à l'autre lorsqu'il s'agit de manifester un certain intérêt à des cas particuliers. On pourrait difficilement apaiser les préoccupations du public à l'égard des agissements illégaux de la police en proposant des allégements fiscaux. Puisque la Gendarmerie royale est déjà un organisme gouvernemental, il se peut qu'on atteigne l'objectif recherché en augmentant les dépenses visant à donner une meilleure formation aux policiers et en resserrant la réglementation, si cette commission d'enquête signalait des problèmes graves dans son rapport. Dans l'éventualité de tels résultats d'enquête, les politiciens se devront de manifester leur non-indifférence face aux inquiétudes de l'électorat.

L'exagération des coûts

Une quantité non négligeable d'électeurs semble partager la même attitude au sujet de deux phénomènes : à leur avis, le taux d'imposition du revenu des particuliers devrait refléter le niveau du revenu du contribuable, de manière à tenir compte de la « capacité accrue de payer ». Ils estiment également que les sociétés doivent verser des impôts du fait qu'elles sont « riches » ou « puissantes », ou les deux à la fois. Tout parti politique qui ne donne pas l'impression d'accorder son assentiment à ces attitudes risque de perdre l'appui d'un nombre considérable d'électeurs marginaux. Les discours du nouveau parti démocratique sont truffés d'invectives et de dénonciations à l'égard des « grosses compagnies ». Évidemment, lorsqu'il s'agit d'une société, c'est-à-dire d'une forme juridique d'organisation (par opposition à ses actionnaires individuels, à ses employés (y compris ses administrateurs) et à ses clients), il est évidemment erroné de parler de sa capacité contributive, au sens de son aptitude au sacrifice ou de sa capacité de supporter un fardeau. Néanmoins, cette optique est largement répandue et bien enracinée. Il ne fait aucun doute que de considérer une société comme un agent lorsqu'on perçoit des impôts est efficace, mais au sens le plus restreint du terme.

Bien qu'un volume complet suffirait à peine à en faire la démonstration de façon convaincante, on peut soutenir sans grand risque de se tromper que la structure progressive des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers aussi bien que l'ensemble de l'impôt sur le revenu des corporations relèvent dans une large mesure du domaine de l'illusion et de la valeur nominale.

Certains, comme Blum et Kalven [1953], font valoir l'application d'un taux uniforme de 15 à 20 % à une assiette plus étendue. Les apparences sont trompeuses. Il y a lieu d'énoncer certains éléments généraux d'appui à cette proposition :

1 La plupart des électeurs croient sans doute que ce sont ceux-là mêmes de qui l'impôt est exigible qui en supportent le fardeau, non seulement à court terme mais aussi à long terme. Il s'agit là d'une conclusion tout à fait erronée. Elle ne tient pas compte du fait qu'il est possible aux personnes qui disposent d'un pouvoir de négociation de s'adapter à des taux d'imposition plus élevés en exigeant une augmentation de leurs salaires, de leurs honoraires, ou de leurs avantages sociaux. (On se demande parfois pourquoi les individus, ou plus précisément les groupes, qui disposent d'un pouvoir de négociation attendent une hausse du taux d'imposition pour exercer ce pouvoir. On peut répondre à cela qu'une plus grande résistance est offerte aux tentatives d'augmenter son revenu réel après impôts, par rapport à celui des autres, qu'aux tentatives de *rétablir* une proportion relative.) Cette conclusion écarte la possibilité d'un ajustement de l'effort de travail et des techniques en vue d'obtenir un revenu sous une forme non imposable. Elle ne fait pas la part des occasions de mobilité internationale. Pour ce qui concerne la corporation, elle ne tient pas compte du pouvoir qu'ont les investisseurs de réduire le taux d'investissement du capital de leur corporation jusqu'à ce que baisse la production et montent les prix et que soit rétablie à son niveau antérieur le taux de rendement après impôts. De la même manière, cette conclusion ne tient pas compte de la possibilité de faire retomber progressivement l'impôt sur la main-d'œuvre et sur d'autres facteurs de production par une réduction des prix. Elle ne fait pas la part, non plus, des occasions de détourner l'investissement vers des pays où le climat fiscal est plus favorable.

2 Dans une moindre mesure, la plupart des électeurs n'ont pas pleinement conscience de la multiplicité des échappatoires qui permettent aux personnes à revenu supérieur et aux corporations d'éviter ou de différer l'impôt. Pour la majorité des personnes physiques ou morales, le taux réel de l'impôt est de beaucoup inférieur au taux nominal. Voici quelques exemples seulement d'échappatoires possibles :

dans le cas des particuliers :

- épargne-retraite déductible jusqu'à des montants fort avantageux,
- comptes de dépenses,
- contrats d'étalement du revenu,
- paravents fiscaux, et
- report des gains en capital;

dans le cas des corporations :

- amortissement accéléré,
- imputation immédiate au compte des dépenses de la recherche et du développement (constituant au moins partiellement une dépense d'investissement),
- crédit d'impôt à l'investissement, et
- crédit d'impôt sur les dividendes des actionnaires.

Le fait de soutenir que la progressivité de la structure des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des corporations n'est que nominale dans une large mesure ne revient pas à affirmer que son élimination serait sans effet. Assurément, il existe dans la catégorie des personnes à revenu supérieur un certain nombre de personnes, mal renseignées ou malchanceuses, qui ont à affronter des taux marginaux élevés. Dans le cadre d'un système proportionnel d'impôt sur le revenu, à rendement égal, leurs choix proportionnels entre le travail et le loisir, entre la consommation et l'épargne, seraient probablement influencés, comme le seraient leurs décisions d'investissement. Quelle serait l'importance de ce nouveau comportement par rapport à la situation d'ensemble ? Elle serait à peine perceptible, à moins que l'on veuille croire que l'augmentation relativement minime de leurs heures de travail, de leurs activités d'épargne et de placement exerce un quelconque effet magique sur l'aptitude à innover et à prendre des risques. Le retrait de l'impôt sur le revenu des corporations (sauf peut-être à titre de mécanisme de retenue) entraînerait indubitablement une hausse instantanée de la valeur des actions (on ne tient pas compte ici des effets complexes de la propriété étrangère et des crédits d'impôt étrangers sur l'impôt frappant les corporations canadiennes) qui modifierait d'un seul coup, de façon évidente et considérable, la distribution de l'argent et de la richesse. La corporation serait privilégiée comme véhicule d'investissement par rapport aux autres formes d'investissement jusqu'au rétablissement du rapport d'égalité des taux de rentabilité après impôts entre les diverses formes d'investissement. Par la suite, le taux de croissance de la production redeviendrait stable. Son niveau serait-il plus élevé ou plus faible ? Cela dépendrait, dans une large mesure, de l'effet des autres hausses d'impôt nécessaires au maintien du niveau des recettes et des effets de la redistribution de la richesse découlant de ce changement et du changement lui-même sur l'épargne des particuliers et des corporations.

Il serait inopportun d'examiner ici plus en détail les diverses solutions qui permettraient d'atteindre une distribution du revenu et de la richesse qui soit égale ou plus avantageuse et ce, à un coût d'option moindre. L'idée d'assujettir à un impôt proportionnel tout revenu supérieur à un certain niveau préétabli et d'appliquer un impôt négatif (transferts liés au revenu) à un revenu inférieur au point d'imposition zéro a fait l'objet de nombreux débats [Rea (1974), p. 23]. Par un tel mode d'imposition, on transpose des catégories d'individus à revenu supérieur aux catégories d'individus à revenu inférieur un élément dissuasif du système fiscal. Le cas, par ailleurs, des concentrations importantes de capitaux dont disposent certaines corporations, et de la menace réelle ou appréhendée qu'elles représentent sur le plan politique dans l'esprit de certains, se prête difficilement à une solution fiscale. Dans la mesure où l'on associe l'utilisation intensive du capital dans la production, les méthodes de commercialisation et l'intégration verticale ou horizontale à la réduction des coûts et à l'innovation, une plus forte concurrence intérieure ou étrangère paraît constituer la « solution », lorsque la chose est faisable. Également, le recours à la propriété publique ou à la réglementation demeure toujours possible.

Dans le cadre de la présente étude, toutefois, il s'agit de retenir que même s'il est presque certain que le caractère progressif de l'impôt sur le revenu des particuliers et l'existence de l'impôt des corporations ont eu des effets négatifs sur l'allocation efficace des ressources de l'économie, ces effets sont probablement moindres que ne le laissent à entendre à l'observateur non averti les dispositions nominales de la loi de l'impôt, ce dernier n'étant pas au fait des occasions d'évitement que recèlent à l'avantage du contribuable avisé le texte de la *Loi* et les *règlements* qui l'accompagnent.

Par rapport au système politique, les deux caractéristiques de la structure fiscale que nous venons d'examiner sous cette rubrique s'expliquent très bien. Le parti politique peut donner l'impression à l'ensemble des électeurs qu'il n'est pas tendre à l'égard des riches et des puissants et simultanément accorder à une minorité un traitement de faveur qui amortit considérablement les effets économiques défavorables de la structure nominale tout en récompensant certains électeurs marginaux en réduisant grandement leurs coûts fiscaux. De fait, si l'on fait abstraction de la dimension internationale, le fardeau de l'impôt sur les corporations, nous le supportons tous

en définitive à titre de consommateurs et dans plusieurs cas également à titre de travailleurs et ainsi, les actionnaires et les gestionnaires n'en sont pas les seules victimes. Pour le politicien, c'est la situation rêvée. On récolte des recettes considérables et ceux qui, à long terme, en supportent le fardeau, n'en ont pas conscience pour la plupart. La persistance d'une telle illusion relève peut-être de la notion d'ignorance rationnelle, abordée au chapitre 3. En effet, l'analyse de l'incidence fiscale n'est pas chose simple et celui qui investirait dans l'apprentissage d'un tel phénomène n'en retirerait probablement pas grand avantage.

Il est certain qu'on peut avoir recours à des instruments à caractère non fiscal dans le but de créer l'impression chez les gens mal renseignés que les coûts auxquels on soumet des organismes ou des activités qui ne jouissent pas de la faveur publique sont nettement supérieurs à la réalité. En effet, dans certains cas, il peut même s'agir d'avantages déguisés. On peut citer à titre d'exemple toute réglementation des taux des services publics qui comporte un taux de rentabilité garanti. C'est également le cas de normes rigoureuses de protection de l'environnement dont l'application reste lettre morte. L'exigence de réglementation autonome imposée aux groupements professionnels peut servir à atteindre un objectif analogue en semblant exiger l'application de « normes professionnelles » alors que, de fait, elle a comme résultat d'augmenter le revenu des professionnels en limitant l'accès à leur profession. C'est avec intérêt qu'on peut observer le cas de personnes dont le revenu se voit ainsi accru, puis imposé en apparence à un taux marginal élevé, alors que, dans les faits, le taux d'imposition réel est beaucoup moindre grâce aux paravents fiscaux et aux autres allégements du genre qui ne sont pas accessibles aux employés. De plus, nombreux sont les employés qui ne sont pas au courant de l'existence de telles mesures d'allégement ou d'exemption.

Le début de la fin de certaines illusions

Le fait d'avantager des électeurs marginaux par le biais d'allégements fiscaux (par exemple, de dépenses fiscales) présentait, jusqu'à tout dernièrement, quatre avantages distincts par rapport au recours à la dépense directe[4].

1 Une fois promulguée, la dépense fiscale reste en vigueur aussi longtemps que la loi n'est pas modifiée. Tel n'est pas le cas des dépenses non statutaires qui doivent faire l'objet d'un vote à chaque année. Lorsqu'il s'agit de bénéficiaires considérés par la plupart des électeurs comme non particulièrement méritoires (par exemple, les compagnies de pétrole), ceux-ci y trouvent leur avantage puisque les dispositions bienveillantes de la loi à leur égard s'estompent rapidement au regard du public.

2 La complexité de la loi vient renforcer le phénomène. Elle garantit que, mis à part les professionnels en la matière ou ceux qui sont directement concernés, seuls les plus courageux surmontent la difficulté de comprendre et, dans des cas encore plus rares, d'évaluer la portée d'une mesure d'allégement.

3 Jusqu'à ces dernières années, on n'avait jamais tenté dans le cas du Canada d'évaluer de façon systématique l'importance du manque à gagner en recettes fiscales découlant de mesures d'allégement données. On a ainsi pu escamoter la question qui saute aux yeux, à savoir, dans quelle mesure les avantages économiques et politiques de telles exemptions en valent la chandelle ?

4 Enfin, bien qu'on dispose aujourd'hui de données sur la valeur des allégements fiscaux actuellement en vigueur [voir Doern et Maslove, 1979; Smith, 1979; et le Gouvernement du Canada, 1979], il n'en demeure pas moins extrêmement difficile à l'observateur externe d'évaluer avec objectivité l'efficacité économique de ces allégements. Il s'agit souvent d'un sujet qui présente des difficultés techniques et les données pertinentes à l'analyse ne sont habituellement pas disponibles au public. On ne sait pas encore dans quelle mesure la publication des calculs relatifs à l'importance du manque à gagner entraîné par les mesures d'allégement créera une nouvelle demande sur le plan de l'évaluation des innombrables mesures d'allégement fiscales. Si le public devenait plus exigeant à cet égard, de telles mesures d'exonération se verraient dépouillées d'un avantage politique considérable : celui de permettre l'octroi de faveurs considérables à la dérobée.

Les obstacles à surmonter pour arriver à un changement demeurent toutefois considérables. L'analyse de l'efficacité des mesures d'exonération sera nécessairement d'une haute technicité. Arrivera-t-on à la vulgariser et à en communiquer les résultats aux « perdants » par le biais des organes de diffusion ? De plus, le phénomène du « parasitisme » rendra difficile, sinon impossible l'organisation de la multitude de « perdants » en vue d'exercer sur les pouvoirs publics les pressions nécessaires pour faire contrepoids à celles qu'exercent de leur côté les « gagnants », qui ont généralement l'avantage d'être bien organisés. Bref, la connaissance *à elle seule* permettra-t-elle d'infléchir les principes directeurs en vigueur ?

Les dépenses

Les dépenses attribuables à tous les ordres de gouvernement au Canada correspondent aujourd'hui

à un peu plus de 40 % du produit national brut. Ceci *ne veut pas dire*, cependant, que les dépenses du secteur public constituent 40 % du PNB. Dans près de la moitié des cas, ces dépenses sont des paiements de transfert qui ne figurent pas dans les comptes publics. Le PNB mesure la valeur totale de la production nouvelle de biens et de services d'un pays au cours d'une année. Il est néanmoins ahurissant de penser que les pouvoirs publics achètent environ un cinquième de l'ensemble des biens et des services (il s'agit des dépenses dites « compréhensives »), tout comme ce l'est de constater l'énorme importance des transferts dans le revenu des particuliers, des organismes sans but lucratif et des entreprises. Personne ne peut ainsi mettre en doute l'importance du recours aux dépenses comme instrument de politique.

Quant à savoir si l'importance des dépenses est, de quelque manière, démesurée ou non, on tentera de répondre à une telle question dans la partie récapitulative à la fin du chapitre. Au risque de décevoir le lecteur, il y a lieu cependant d'affirmer d'ores et déjà qu'aucune réponse définitive ne correspond à cette interrogation.

Comme dans le cas des impôts, il existe un nombre infini de classifications possibles des dépenses [voir Bird (1979), p. 123]. La « meilleure » classification sera donc celle qui correspondra le mieux à l'emploi qu'on veut faire des données ou, plus précisément, aux questions auxquelles il faudra répondre. Le tableau 5-2 est tiré de la revue *National Finances, 1978-79* de l'Association canadienne d'études fiscales et présente les ordres de grandeur relatifs des dépenses selon la classification conventionnelle. En chiffres absolus, les totaux étaient les suivants : niveau fédéral, 36,8 millions de dollars et niveaux provincial et local, 50,3 millions de dollars.

Tableau 5-2

Dépenses générales brutes consolidées du gouvernement, 1975-1976

	Dépenses consolidées		
	Fédéral	Provincial/ local	Total
	(En pourcentage)		
Bien-être social	38,8	11,6	22,5
Défense nationale	9,2	—	3,7
Santé	,8	20,3	12,5
Service de la dette	9,9	6,7	8,0
Transport et communications	8,3	10,2	9,4
Administration publique générale	6,5	6,0	6,2
Éducation	,9	24,2	14,8
Agriculture, commerce, industrie et tourisme	5,6	2,2	3,6
Protection des personnes et des biens	2,3	5,6	4,3
Affaires étrangères et aide au développement international	2,6	—	1,0
Établissements de recherche	1,8	,1	,7
Ressources naturelles	6,8	1,9	3,8
Transferts aux entreprises publiques	1,8	1,3	1,5
Travail, emploi et immigration	1,3	,1	,6
Loisirs et culture	1,2	3,4	2,5
Aménagement des régions	,4	,5	,5
Logement	1,1	1,4	1,3
Environnement	,8	3,9	2,7
Autres dépenses	,8	,6	,4
Total	100,0	100,0	100,0

SOURCE L'Association canadienne d'études fiscales, *National Finances: 1978-79*, Toronto, l'Association, 1979, p. 31.

Les coûts d'administration

Les coûts d'administration constituent une proportion si petite des mesures de dépense que, comme dans le cas des impôts, on peut difficilement imaginer que la décision de choisir une forme donnée de dépense soit touchée de façon importante par un souci de minimiser les coûts d'administration. Le gouvernement fédéral a versé environ 2,6 milliards de dollars en paiements de péréquation aux provinces « pauvres » en 1975-1976. Si l'on fait abstraction des longues négociations fédérales-provinciales qui se poursuivent sur le sujet et auxquelles prennent part quelque 100 fonctionnaires sur une base quasi permanente, le coût de l'émission trimestrielle de chèques à sept provinces est pratiquement nul. D'autre part, le Conseil des arts du Canada, qui attribue des subventions d'appui à l'éducation, aux loisirs et à la culture, a dépensé environ 63 millions de dollars et consacré 9 millions de dollars aux frais d'administration générale en 1977-1978. Dans le but de réduire au minimum les dépenses d'administration, le gouvernement fédéral pourrait en théorie éliminer le Conseil et répartir les fonds entre les provinces *proportionnellement à leur population* en stipulant qu'ils soient consacrés aux mêmes fins. De la même manière, le ministère fédéral de l'Expansion économique et régionale, doté en 1977-1978 d'un budget de 540 millions de dollars destiné au développement industriel et à la subvention des infrastructures, a dépensé environ 43 millions de dollars en frais d'administration. On aurait pu éviter de tels coûts dans une large mesure en abolissant les programmes du MEER et en leur substituant une forme quelconque de programmes à frais partagés administrés par les provinces.

Les « économies » possibles qu'on vient d'examiner pourraient bien, en un sens, s'avérer tout à fait

illusoires s'il devenait nécessaire aux provinces de mettre sur pied un appareil administratif supplémentaire dans le but d'exécuter les programmes de dépense que le gouvernement fédéral aurait supposément abolis. Il y a cependant lieu de croire que les provinces disposent déjà de telles structures administratives et que, dans la plupart des cas, le dédoublement pourrait être éliminé. Ceci nous amène à aborder une question fort importante.

Il paraît difficile de nier qu'un système fédéral soit plus coûteux qu'un système unitaire de gouvernement. Certaines économies d'échelle ne sont plus accessibles et un certain chevauchement est inévitable. On entend dire de temps à autre que les Canadiens sont gouvernés à l'excès et qu'ils détestent le gaspillage qui en découle. De telles critiques ne tiennent aucun compte d'une réalité extrêmement importante, à savoir que l'aptitude des gouvernements à faire la part des préférences et des besoins divergents des électeurs de diverses régions est énormément réduite dans le cadre d'un système de gouvernement unitaire. Quel serait l'avantage de réduire à zéro les coûts d'administration de l'État si l'uniformité des services gouvernementaux n'arrivait pas à satisfaire un grand nombre d'électeurs de certaines régions qui se verraient mieux servis par des dépenses d'une autre nature correspondant au même coût total ? L'objectif d'un système fédéral est d'accorder aux gouvernements provinciaux et locaux une certaine autonomie dans les secteurs de politique où les effets économiques externes, négatifs ou positifs, ne dépassent pas leur juridiction, tout en assurant la libre circulation des biens, des services, du capital et de la main-d'œuvre. La plupart des fédéralistes estiment que ces avantages ont une plus grande valeur que les coûts d'administration supplémentaires correspondants. Plus les disparités des préférences et des situations sont considérables d'une région à l'autre, moins grande est l'importance relative des coûts d'administration supplémentaires associés à un système fédéral [Bird, 1979].

En mettant de côté la dimension fédérale-provinciale des coûts d'administration, on peut raisonnablement supposer que les coûts relatifs d'administration des principales formes de dépenses puissent être énumérés, en ordre ascendant d'importance, de la manière suivante :

- les démosubventions (par exemple, la sécurité de vieillesse, les allocations familiales);
- les paiements de transfert aux particuliers liés au revenu (par exemple, le supplément de revenu garanti);
- les programmes obligatoires de retraite (par exemple, le régime de pensions du Canada);
- les dépenses fiscales destinées aux particuliers et aux entreprises;
- les subventions aux entreprises y compris les prêts subventionnés;
- les programmes obligatoires d'assurance (par exemple, l'assurance-chô 3ge);
- les subventions très discrétionnaires aux entreprises (par exemple, les subventions à la recherche et à la mise au point accordées par le ministère de l'Industrie et du Commerce; les subventions à la création de nouveaux emplois accordés par le MEER);
- les prestations d'assistance sociale accordées sous condition à des personnes et à des familles (par exemple, le programme des cours et des affectations de perfectionnement);
- la prestation de services publics (par exemple, la défense, les hôpitaux, les écoles et les routes).

Si l'on accordait beaucoup d'importance à la réduction des dépenses d'ordre administratif, on pourrait supposer que les paiements de transfert aux particuliers liés au revenu (par exemple, le revenu garanti ou l'impôt sur le revenu négatif) remplaceraient les prestations d'assistance sociale et peut-être la prestation par l'État de services médicaux, hospitaliers et éducatifs. De la même manière, les subventions discrétionnaires aux entreprises seraient remplacées par des dépenses fiscales. Il serait sans aucun doute possible d'imaginer d'autres substitutions du même genre.

Les coûts de conformité

Mise à part la dernière rubrique de l'énumération qui précède (services publics où les bénéficiaires assument des coûts de conformité négligeables), il ne paraît pas déraisonnable de supposer qu'aux coûts d'administration croissants qui se rattachent à chaque rubrique successive de l'énumération correspondent des coûts de conformité ou d'acquiescement qui croissent également en importance. Pour avoir droit aux prestations de sécurité de vieillesse, il suffit de remplir un formulaire et de fournir une attestation de naissance. Ceux qui, d'autre part, présentent des demandes de subventions industrielles doivent normalement consacrer beaucoup de temps, d'énergie et d'argent pour fournir les renseignements exigés et monter un dossier convaincant. Compte tenu du résultat obtenu, les allocations aux mères entraînent sans doute un coût d'administration encore plus considérable : nombre des entrevues, des inspections, des formulaires à remplir et ainsi de suite. La mère putative bénéficie pour sa part de l'« assistance » d'un long cortège de travailleurs sociaux et d'administrateurs plus ou moins professionnels.

Puisque, comme nous venons de le dire, il existe des substituts moins coûteux sur le plan de l'administration, et que, dans la plupart des cas, à des coûts d'administration élevés correspondent des coûts de conformité relativement élevés, il semble plutôt improbable que la réduction de tels coûts ait beaucoup influé sur le choix du type de dépense.

L'efficacité relative de l'affectation des ressources selon la nature de la dépense

On reconnaît généralement qu'il revient à l'État de fournir les biens publics purs, soit les installations et les services essentiels, de même que les aménagements qui revêtent beaucoup d'intérêt pour le public, comme les réseaux routiers urbains et les parcs. Ainsi, ce n'est que par l'action collective qu'on peut répondre aux exigences des particuliers pour ce qui a trait à la protection de leur personne et de leurs biens [voir Head, 1974]. Sans l'apport de la collectivité, les ressources seraient, pour le moins, réparties de façon inefficace. Comme on l'a souligné plus tôt, on peut s'entendre sur la *façon* de rendre les ressources disponibles, sans pour autant faire l'unanimité au sujet des dimensions quantitatives ou qualitatives d'une telle disponibilité ou au sujet de l'affectation des coûts. Le reste de cette section porte sur certains des aspects plus contentieux de la question des dépenses. On examinera plus particulièrement les trois arguments de dépense suivants : le redressement des imperfections du marché, la redistribution du revenu et de la richesse et, en dernier lieu, le cas des biens dits « de valeur intrinsèque », ceux dont les pouvoirs publics assurent la disponibilité à des prix inférieurs à leurs coûts afin d'en encourager la consommation [voir Gordon, 1977].

Les imperfections du marché

Sur le plan technique, l'exonération fiscale (c'est-à-dire, la dépense fiscale) est un substitut parfait de la subvention, sauf que la dépense fiscale comporte la caractéristique importante de réduire l'obligation contributive et correspond à un transfert en espèces au contribuable. Évidemment, cette façon de subventionner une activité particulière afin de faire contrepoids à une imperfection du marché perd toute son efficacité dans le cas d'agents économiques dont l'obligation contributive est nulle. La nouvelle entreprise en puissance qui doit affronter un marché financier dont la partialité à son égard la prive des capitaux dont elle a besoin n'est nullement avantagée par une réduction ou un report de l'impôt sur le revenu des corporations puisqu'un tel revenu est inexistant. Dans les cas où les patrons ne sont pas fortunés, toute action dépend du recours aux subventions ou aux prêts garantis ou encore à l'achat d'actions par l'État. (On ne tient pas compte ici d'une réglementation des établissements financiers susceptible d'atténuer les effets d'une telle partialité.) Dans le même ordre d'idées, puisque l'esclavage n'est pas permis, le capital humain *en tant que tel* n'a aucune valeur de nantissement. Les personnes qui désirent obtenir des prêts conventionnels pour des fins éducatives, par exemple, ont beaucoup de difficulté à emprunter à moins d'avoir l'appui de cosignataires mieux nantis. Il y a lieu alors de fournir des bourses, des prêts garantis et des subventions d'appui aux aménagements et aux services d'enseignement, quoique ces dernières soient plus discutables.

Même s'il est possible, du moins sur le plan technique, d'adapter des impôts aux activités qui produisent des effets externes négatifs, comme la pollution de l'environnement, ce genre d'instrument n'est pas en mesure de compenser la production insuffisante de biens et de services auxquels se rattachent des effets externes positifs. On considère généralement que la recherche scientifique fondamentale, les arts, le nationalisme culturel (terme dont la définition demeure vague), les installations de loisirs, le transport en commun, l'enseignement élémentaire, pour ne citer que quelques exemples, s'accompagnent d'effets externes positifs et qu'il est donc peu probable que de telles activités connaissent l'ampleur voulue pour les rendre efficaces sans l'appui financier de l'État. Dans le cas de la philanthropie privée, on est confronté au problème du « parasite » auquel les allégements fiscaux peuvent faire contrepoids du moins en partie, mais en entraînant habituellement des conséquences discutables sur le plan de la répartition du revenu et de la richesse. Dans de telles situations, on peut soutenir avec vraisemblance le bien-fondé des dépenses de l'État comme moyen d'atténuer les imperfections du marché. Il est moins facile, bien entendu, de déterminer le montant et le type de dépense qui « conviennent ».

Il y a lieu de reconnaître une autre différence importante entre les dépenses fiscales et les dépenses directes. Les tribunaux ont tendance à interpréter de façon fort stricte les statuts fiscaux. Accablé du fardeau de la preuve, l'État doit démontrer qu'il a le droit, en vertu d'un statut, d'exiger qu'un contribuable se vide les poches. Le pouvoir discrétionnaire dont jouit le ministère est ainsi beaucoup moins important dans le cas d'une dépense fiscale qu'il ne peut l'être dans le cas d'une subvention ou d'un subside non statutaire qui, à toutes fins pratiques, dépend d'un pouvoir ministériel discrétionnaire assorti de limites extrêmement floues. Nous examinerons plus loin le genre d'abus dont peut faire l'objet

un tel pouvoir discrétionnaire. Mise à part cette question des abus, on peut soutenir avec une certaine vraisemblance que, dans certaines circonstances, les dépenses discrétionnaires sont, ou peuvent être, plus efficaces que les dépenses fiscales. Une mesure incitative n'aura été efficace que dans la mesure où elle aura entraîné un *accroissement* de l'activité souhaitée par rapport à la situation en l'absence de la mesure. Plus l'accroissement par dollar de subvention sera important, plus la subvention aura été efficace. Au niveau conceptuel, on peut distinguer entre les accroissements d'activité qui sont entièrement attribuables à la subvention et les accroissements qui auraient lieu de toute manière, avec ou sans la subvention. Même si on peut orienter l'activité en restreignant l'application de mesures de dépense fiscale aux nouvelles activités seulement, c'est-à-dire, en ne les appliquant qu'aux dépenses qui dépassent celles d'une période de référence donnée, elles ne peuvent certes pas être appliquées sélectivement de manière à faire la distinction entre les dépenses qui seraient faites *en l'absence* de l'allégement fiscal et celles qui *résulteraient* de cet allégement. Comme il s'agit d'une distinction au niveau des intentions, il est pratiquement impossible de l'établir de façon objective.

En l'absence de recours à un sérum de vérité, on ne peut s'empêcher d'entretenir un scepticisme considérable à l'égard de la capacité des fonctionnaires de vérifier, en se fondant sur des enquêtes de forme, les intentions de ceux qui sollicitent des subventions de toute nature. Néanmoins, dans le cas des subventions tant du MEER que du ministère de l'Industrie et du Commerce, les intéressés doivent jurer sous serment que l'activité future souhaitée ne pourrait avoir lieu sans la subvention. Les fonctionnaires sont censés établir la vraisemblance et la faisabilité des projets à l'étude. Malgré ces réserves, le processus de subvention comme tel est certes théoriquement plus efficace que ne peuvent l'être des dépenses fiscales qui visent le même résultat. La justification de la dépense fiscale la plus efficace ne peut être que rétrospective.

Les effets de dissuasion des paiements de transfert

Il est impossible qu'un survol rapide d'un sujet aussi vaste et d'une telle complexité puisse prétendre à d'autre chose que d'effleurer la question. Les dépenses de l'État ont pratiquement toutes des effets de redistribution et dans de nombreux cas, elles entraînent des ajustements sur le plan du comportement. La présentation qui suit ne vise donc nécessairement qu'à illustrer la question et à en dégager des impressions générales.

Les paiements de péréquation

En versant à chacune des provinces « pauvres » des sommes tirées des recettes fiscales générales, le gouvernement fédéral vise à compenser, proportionnellement au nombre d'habitants, les moins-perçus d'impôt par rapport aux recettes dont ces provinces auraient bénéficié si les taux d'impôt appliqués et l'assiette fiscale d'application avaient correspondu à la moyenne nationale. De tels paiements sont financés à partir des recettes fiscales générales, perçues (de façon directe ou indirecte) surtout, il va sans dire, auprès de *personnes* qui habitent les provinces « riches ». Pour justifier des transferts d'une telle ampleur, on propose de garantir à l'ensemble des Canadiens un accès à peu près égal aux services publics sans astreindre les pouvoirs publics des provinces moins fortunées à un niveau démesuré « d'effort fiscal ». Les conséquences d'une telle mesure sur la répartition des ressources ont fait depuis longtemps l'objet d'un débat animé entre les économistes du milieu universitaire [Breton et Scott (1978), IV-53, 152]. Quels que soient ses autres avantages, il est à peu près certain que ce programme de transfert, en vertu duquel on impose un fardeau fiscal plus lourd aux habitants des régions à forte croissance afin de financer une meilleure qualité de services publics dans les régions en stagnation, a tendance à *limiter* la mobilité des personnes au détriment des régions dynamiques. En supposant, raisonnablement, que ces personnes seraient plus productives dans les régions à forte croissance (ne serait-ce qu'en raison de la disponibilité d'emplois), le programme réduit l'importance de la production nationale de biens et de services tout en assurant la subsistance, dans les régions en stagnation, de collectivités largement dépendantes, d'une manière ou d'une autre, de l'appui de l'État. Si le pouvoir économique des habitants de ces régions est généralement limité, il n'en va certainement pas de même de leur pouvoir politique.

Certaines solutions de rechange ont été étudiées. W. A. C. Bennett de la Colombie-Britannique et T. Courchene [1980, p. 103] ont proposé que soient abolies ces subventions sans condition aux provinces moins nanties et que les fonds servent au financement de paiements de transfert directs aux *personnes* à faible revenu où qu'elles se trouvent. On ne corrigerait pas ainsi les effets négatifs de ces transferts sur la mobilité, bien entendu, mais ils pourraient être plus efficaces dans la mesure où les bénéficiaires tireraient un plus haut degré de satisfaction de leur propre consommation accrue qu'ils n'en obtiennent des biens, des services et des transferts que la province pourrait financer grâce à de telles subventions. On comprendra sans peine que les hommes

politiques des provinces bénéficiaires réservent un accueil peu enthousiaste à cette proposition.

L'assurance-chômage et le régime de pensions du Canada

Ces deux régimes « contributifs » ont des effets importants sur le plan de la redistribution et, ce qui nous intéresse davantage ici, sur l'affectation des ressources.

Le programme d'assurance-chômage est financé à parts égales par les cotisations de l'employé et les contributions de l'employeur. Le gouvernement fédéral accorde un appui financier supplémentaire (souvent très considérable) à partir des recettes fiscales générales lorsque les taux de chômage sont élevés [Association canadienne d'études fiscales (1979), p. 133]. Bien qu'on parle d'un « régime d'assurance », les taux de cotisation sont liés au revenu de l'employé (et comportent un plafond), et non au risque. Les employés de certaines industries, en particulier celles à caractère saisonnier comme la construction, la pêche et l'exploitation forestière, retirent en prestations des montants beaucoup plus considérables que le total de leurs cotisations et des contributions de leurs employeurs. Aussi, le programme finance-t-il, de fait, une importante subvention au salaire destinée à ces industries. Étant donné que ces industries sont relativement concurrentielles, c'est donc dire que leur production est vendue à des prix qui ne correspondent pas à la totalité des coûts. Ainsi, à long terme, la production de ces employés et de ces secteurs industriels occupe, au détriment d'autres industries, une place plus importante qu'elle ne le ferait autrement. Cette situation traduit une mauvaise allocation des ressources par rapport à celle qui résulterait d'un système de cotisation lié au risque. Bien qu'on puisse supposer qu'un tel résultat n'ait pas été prévu au moment de la mise en vigueur du programme dans les années 40, les tentatives d'éliminer cette subvention au salaire ont affronté une résistance extrêmement vigoureuse. Exception faite de l'industrie de la construction, le gros des bénéficiaires se retrouvent souvent dans des collectivités à industrie unique qui dépendent désormais largement du programme durant la morte-saison. Le problème est d'autant plus complexe que ces collectivités sont habituellement situées dans des zones de stagnation économique. Ces effets négatifs sur la mobilité de la main-d'œuvre viennent s'ajouter aux effets comparables associés au programme de paiements de péréquation décrit auparavant. Il y a lieu de signaler que, jusqu'à tout dernièrement, le calcul des prestations d'assurance-chômage ne tenait pas compte du total du revenu *annuel* du demandeur. Il était donc possible qu'une personne gagne, disons, 25 000 $ par année durant la saison de pêche, tout en bénéficiant de prestations considérables durant la morte-saison. Il s'agissait là d'un motif puissant de loyauté électorale ! On a reserré quelque peu les cordons de la bourse dernièrement, en réponse aux protestations largement répandues de la part des contribuables non bénéficiaires.

On peut soutenir, en s'appuyant aussi bien sur la logique que sur les résultats d'études empiriques, que le fait d'accorder des prestations avantageuses aux chômeurs les rend moins enclins à chercher un emploi et prolonge la durée d'une telle recherche. Les chômeurs peuvent se permettre d'être plus « difficiles » lorsque leur revenu de chômage correspond à environ deux tiers de celui qu'ils gagnaient en travaillant (les dépenses sont moindres) et qu'ils peuvent compter sur les prestations durant plusieurs mois. Ces deux phénomènes font augmenter le taux de chômage d'environ un point, selon Rea [1977, p. 263] et réduisent ainsi la production nationale.

Sur le plan technique, il serait possible de modifier le programme d'assurance-chômage de manière à réduire, sinon à éliminer, les effets perturbateurs qu'on vient de décrire. On pourrait vraisemblablement le remplacer par un programme de revenu annuel garanti. Cependant, on affronte alors des problèmes pratiquement insurmontables sur le plan de la répartition temporelle des prestations. S'il s'agissait de versements annuels, la plupart des chômeurs ne pourraient survivre jusqu'à la fin de l'année. De plus, si l'on fondait le calcul du supplément de l'année courante sur le revenu de l'année précédente, les versements seraient excédentaires dans bien des cas et il serait difficile de récupérer le trop-payé. Les versements au titre du supplément de revenu annuel garanti ont également un effet de dissuasion puisqu'à mesure qu'augmente le revenu, les transferts diminuent proportionnellement à un taux implicite « d'imposition négative ».

La solution « japonaise » au problème du chômage consiste apparemment à exiger des employeurs qu'ils retiennent leurs employés sans égard à la disponibilité d'emplois. Autrement dit, les employeurs subissent une imposition implicite et les « salaires » en cause constituent essentiellement des paiements de transfert. Le rapport qui s'établit entre l'État et l'entreprise privée n'est cependant pas le même au Canada qu'au Japon. Dans nombre de pays européens, on importe une main-d'œuvre marginale des pays pauvres durant les périodes de prospérité et on les déporte en cas de récession. Il s'agit là d'une façon de considérer l'immigration qui ne correspond pas à la tradition canadienne.

Comme le programme d'assurance-chômage, le régime de pensions du Canada touche de façon

importante la redistribution du revenu et l'affectation des ressources. Puisqu'il s'agit essentiellement d'un programme d'épargne forcée, l'épargne privée est réduite. Bien que la substitution soit incomplète, l'acheminement de l'épargne vers les établissements financiers est ainsi réduit. Ce phénomène est atténué en partie par les déductions avantageuses applicables aux contributions à des régimes de retraite en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le fait que les recettes du régime de pensions du Canada (épargnes forcées) soient prêtées aux gouvernements provinciaux à des taux d'intérêt relativement faibles revêt une très grande importance. Ces gouvernements bénéficient ainsi d'une dépendance réduite à l'égard des marchés financiers et il n'est pas impossible qu'une telle situation ait entraîné une croissance plus rapide de leurs dépenses que celle à laquelle on aurait assisté autrement. Dans la mesure où de telles sommes ont été « gaspillées » par les pouvoirs publics, par rapport aux applications plus productives auxquelles auraient pu les consacrer des emprunteurs du secteur privé, on a assisté à une mauvaise affectation des ressources.

Les prestations d'assistance sociale et le revenu annuel garanti

Les concepteurs des programmes de paiements de transfert aux particuliers liés au revenu affrontent un dilemne épineux. Tout programme du genre comporte trois éléments : le montant à verser aux personnes dont le revenu est nul, le seuil d'imposition négative, c'est-à-dire le niveau de revenu où la personne ne reçoit aucun transfert mais ne paie aucun impôt, et le taux de réduction des transferts à mesure qu'augmente le revenu. Une fois qu'on a choisi deux de ces éléments, le troisième se trouve déterminé par le fait même. Ainsi, si on vise un taux d'imposition négative, c'est-à-dire le taux de réduction des transferts selon l'accroissement du revenu, dont le niveau est assez bas pour ne pas décourager l'effort de travail (par exemple, un taux d'imposition marginal de 50 % ou moins), il est alors nécessaire soit de verser un montant extrêmement bas aux personnes sans revenu, soit d'établir le seuil d'imposition négative à un niveau extrêmement élevé. Dans le premier cas, le programme sera jugé inacceptable à cause de la résistance de l'opinion publique aux allocations de « famine ». Dans le cas d'un revenu minimum élevé, le coût exhorbitant du programme devient insupportable. Les personnes et les familles à revenu « moyen » reçoivent alors des transferts et le fardeau fiscal que doivent supporter ceux dont le revenu est supérieur à la moyenne entraîne des effets de dissuasion encore moins acceptables. Une forte proportion des personnes qui font partie de la catégorie du revenu supérieur sont à la fois plus productives et davantage en mesure d'adapter leurs efforts de travail et de modifier l'importance relative qu'ils accordent à la consommation et à l'épargne. De façon générale, leur mobilité est aussi plus considérable.

Il y a lieu de souligner également que le fait de lier au revenu le supplément de revenu annuel garanti à la pension de sécurité de la vieillesse constitue un autre élément qui défavorise l'épargne des particuliers en vue de la retraite. En vertu de ce programme, chaque dollar de revenu que reçoit d'autres sources la personne âgée fait diminuer d'autant le supplément. Il s'agit là d'une imposition à 100 % de tout revenu autre que celui de la pension de vieillesse jusqu'au niveau de revenu maximal auquel correspond le supplément. Pourquoi donc épargner pour ses vieux jours si le revenu d'un tel placement doit être réduit du supplément de revenu annuel garanti ?

Le régime d'assistance publique du Canada

On critique souvent les programmes d'assistance publique en raison du grand nombre d'agences qui y participent, de la lourdeur de leurs processus et de leur complexité procédurière. Nous avons déjà examiné les coûts d'administration et de conformité qui s'y rattachent. À bien y réfléchir, cependant, on peut démontrer assez facilement que le « système » est extrêmement efficace, au sens peut-être le plus significatif du terme. Ce système prive en effet de ses avantages les masses laborieuses pauvres tout en exerçant une discipline ferme à l'égard de ceux qui voudraient se singulariser par rapport à ce groupe d'une grande importance numérique et économique. Un véritable mur de pressions sociales, de règlements, d'entrevues humiliantes et d'autres techniques déplaisantes est érigé entre le travailleur pauvre et le système d'assistance publique. C'est ainsi que nombre de personnes qui ont droit à certains avantages n'en bénéficient pas. Bien qu'il ne s'agisse peut-être pas là d'un résultat intentionnel, le « système » vise à obliger ceux qui peuvent travailler à surmonter les obstacles les plus considérables avant d'accéder au chômage. La raison en est évidente. Dans un monde où la gratuité des besoins essentiels serait assurée par un programme de revenu annuel garanti, même modeste, les effets incitatifs iraient en sens opposé et une grande partie des travaux mal rémunérés, peu valorisés, à caractère répétitif et désagréable, ne seraient pas accomplis.

Les biens de valeur intrinsèque — le cas de l'école élémentaire

On fait souvent valoir l'un ou l'autre ou l'ensemble des trois arguments qui suivent dans le but de justifier

l'affectation de fonds publics à l'éducation : l'éducation donne lieu à des effets externes importants car elle favorise l'émergence d'un électorat mieux renseigné; l'accès à l'éducation gratuite ou subventionnée renforce l'égalité des chances des personnes d'aptitudes égales; compte tenu de l'ignorance ou de l'incapacité financière de certains parents, il est nécessaire que l'enseignement primaire [Head (1974), p. 214], tout au moins, soit obligatoire et, si tel est le cas, on doit éviter d'exiger des frais de scolarité (des impôts) en raison même de la nature régressive d'une telle mesure. Le premier argument a déjà fait l'objet d'un commentaire; dans le cas du deuxième, on peut y voir essentiellement un argument en faveur de la redistribution du revenu à l'avantage des gens démunis en général et des parents pauvres ayant de jeunes enfants en particulier. Cette sous-section met l'accent sur le troisième élément de justification.

En principe, les dépenses publiques visant à rendre l'instruction plus accessible aux enfants de parents démunis (le cas de l'éducation des adultes est écarté afin de simplifier l'exposé) peuvent prendre l'une ou l'autre des trois formes suivantes : accorder aux parents des paiements de transfert inconditionnels liés au revenu et qui leur donnent les moyens financiers d'assurer, s'ils le désirent, une instruction convenable à leurs enfants; mettre à la disposition des familles à faible revenu des mandats de dépenses qu'ils pourraient échanger contre des services offerts par des établissements d'enseignement privés en concurrence; mettre à la disposition du public un système d'enseignement gratuit et obligatoire.

En écartant la solution du revenu de soutien, on sous-entend un rejet du critère de l'*efficacité* économique. Selon le puriste, en effet, les parents retireraient assurément une satisfaction maximale d'un niveau donné de revenu (y compris le transfert) s'ils étaient libres de décider eux-mêmes de leur niveau de consommation et d'investissement. Un tel raisonnement présuppose que les parents se soucient tout autant du bien-être de leurs enfants que de leur propre intérêt. Il présuppose également que les parents sont pleinement renseignés au sujet des conséquences de leurs décisions pour ce qui a trait à l'éducation de leurs enfants. Étant donné qu'aucun gouvernement d'importance n'a choisi d'adopter les suppléments au revenu comme substitut de l'enseignement public, on peut conclure au rejet de l'une ou l'autre de ces suppositions (ou d'un autre élément) ou des deux à la fois. Le fait pour la collectivité de choisir un système de mandats de dépenses d'éducation ou un système d'éducation élémentaire gratuit et obligatoire traduit sa décision de rejeter, s'il y a lieu, les préférences des parents, dans l'intérêt de l'enfant ou de la société.

L'instruction élémentaire constitue, selon la terminologie des finances publiques, un « bien de valeur intrinsèque ». Il s'agit de biens qu'on juge être inévitablement sous-évalués par certaines personnes, dans ce cas-ci, les parents, soit à cause de taux d'actualisation démesurément élevés qui entraînent une insuffisance de l'épargne et de l'investissement, soit à cause d'un manque d'information qui conduit à négliger l'instruction comme possibilité d'investissement. On estime peut-être également que certains parents agissent avec égoïsme lorsqu'ils ont à choisir entre leurs propres intérêts et ceux de leurs enfants.

Quant au choix entre le système des mandats de dépenses et celui de l'enseignement élémentaire gratuit et obligatoire, Milton Freidman [1980] et ses partisans penchent depuis longtemps en faveur du système des mandats. En favorisant la concurrence entre des fournisseurs soucieux de maximiser le profit, un tel système, selon l'optique de Friedman, entraînerait une amélioration qualitative de l'enseignement ou une baisse des coûts des contribuables, ou les deux à la fois. Il en résulterait assurément une gamme beaucoup plus étendue de choix de services d'éducation. Ceux qui prônent un système public d'enseignement soutiennent que certains parents sont incapables d'exercer avec sagesse une telle liberté de choix, à cause de leur ignorance ou de leur égoïsme supposés. On estime que certains d'entre eux appliqueraient les mandats de dépenses à l'« achat » de services d'éducation de piètre qualité dispensés par des fournisseurs concurrents du secteur privé. On suppose implicitement que la réglementation de normes minimales de qualité serait trop coûteuse ou inefficace. On peut supposer par ailleurs que certains détracteurs du système de mandats de dépenses s'opposent également à l'élitisme que pourrait engendrer un système d'établissements d'enseignement privés. Il est également concevable que les enseignants et les administrateurs dont l'emploi dépend aujourd'hui du système actuel d'établissements d'enseignement publics puissent, pour des raisons d'un autre ordre et plus personnelles, s'opposer à un système de mandats de dépenses s'il leur paraissait constituer une menace à leur sécurité d'emploi ou à leurs perspectives de revenu.

Par cet examen concis d'un bien de valeur intrinsèque en particulier, l'enseignement élémentaire, on a cherché à attirer l'attention du lecteur sur les quatre considérations suivantes :

1 Lorsque l'État met certains services et certains aménagements à la disposition du public, il ne le fait pas nécessairement dans le but de redistribuer le revenu ou d'apporter des correctifs aux imperfections

du marché, bien que ces deux justifications puissent également expliquer en partie sa démarche, comme on peut le supposer dans le cas de l'enseignement élémentaire.

2 La deuxième justification, ou catégorie de justifications, englobe essentiellement cette décision que prend la collectivité de passer outre aux préférences des particuliers, supposément dans leur propre intérêt (parternalisme de la part de ceux qui ont accès au pouvoir politique) ou dans l'intérêt de la collectivité, ou des deux à la fois.

3 Lorsque l'État impose une ligne de conduite à laquelle tous, riches et pauvres, doivent se conformer, et lorsqu'une telle conformité entraîne des coûts considérables, et c'est le cas de l'enseignement primaire, il y a lieu de s'attendre à ce qu'on exige que le service correspondant soit dispensé par l'État.

4 La prestation de services par l'État ne représente qu'un des nombreux moyens de dispenser ces services en plus grande quantité ou, supposément, d'une meilleure qualité que ne le ferait la libre concurrence, et de les rendre accessibles à des personnes qui autrement ne s'en prévaudraient pas par choix ou à cause de leur situation. Le recours aux tranferts de revenu et aux mandats de dépenses, de même que les avantages ou désavantages respectifs de tels systèmes, ont déjà fait l'objet d'un examen succinct. Il existe d'autres méthodes comme les subventions aux fournisseurs privés, de même que la prestation par l'État de services contractuels obtenus de l'entreprise privée par voie d'adjudication. Si l'on s'oppose à cette dernière méthode, comme à celle des suppléments de revenu ou des mandats de dépenses, c'est surtout à cause des difficultés que présente le contrôle de la qualité des services dispensés par le secteur privé. Plus un service est impondérable, et l'éducation manifeste assurément cette caractéristique dans une large mesure, plus grande est la difficulté de mettre au point des normes pratiques et objectives et d'en surveiller l'application. La prestation de services par l'État assure-t-elle d'autre part, par définition, la constance d'un niveau élevé de qualité ? Que dire alors des services postaux, dont la qualité déplorable est pourtant facilement mesurable ?

Bien qu'il s'agisse essentiellement d'une argumentation fondée sur des exemples, le lecteur a pu être convaincu, on l'espère, du fait que la plupart des dépenses publiques, comme la plupart des taxes, entraînent une mauvaise allocation des ressources (inefficacité économique). Les programmes de dépenses qui réduisent ou neutralisent les imperfections du marché sont à la fois rares et quantitativement négligeables. Notre propos n'est cependant pas de dénigrer l'ensemble des dépenses publiques. Dans bien des cas, elles ont (ou du moins prétendent avoir) un effet favorable sur la répartition des revenus. Il s'agit là d'un objectif tout aussi valable que celui d'accroître l'efficacité économique. Il est toutefois important de souligner une vérité, souvent négligée, à savoir qu'un compromis est presque toujours nécessaire entre l'objectif de l'efficacité accrue et celui de la redistribution du revenu. Certaines formes de dépenses entraînent sans aucun doute des coûts beaucoup plus élevés que d'autres sur le plan de la perte d'efficacité. On peut en dire autant de la plupart des formes d'imposition. Comme on le verra plus tard, la plupart des mesures de réglementation et des autres instruments de politique comportent des caractéristiques communes.

Si ceux qui exercent le pouvoir cherchaient à redistribuer le revenu et la richesse et faisaient abstraction, pour une raison quelconque, de considérations d'ordre politique, ce qui est invraisemblable, l'économiste aurait peu de peine à formuler ses recommandations (malgré l'extrême difficulté que présenterait leur mise en application). Il recommanderait que la répartition souhaitée soit obtenue en ayant recours à l'éventail le plus efficace d'instruments de politique. Ceci *ne* signifie *pas* que les dépenses constituent une catégorie d'instruments de valeur supérieure à celle, disons, de la réglementation. Certaines formes de dépenses ou, plus précisément, les structures de certains programmes de dépenses donnés risquent d'entraîner sur le plan de l'efficacité des effets tout aussi négatifs, sinon davantage, que certaines mesures de réglementation. La question de l'« efficacité des instruments » doit faire l'objet d'une étude cas par cas. Le sujet est d'autant plus complexe que certains instruments particuliers de politique ont souvent l'un sur l'autre des effets considérables. Il en résulte que la question pertinente est celle de la *combinaison* optimale d'instruments particuliers. On peut donner à cette combinaison une définition mathématique (ou logique). Sur le plan pratique toutefois, le choix de la combinaison optimale présente des difficultés extrêmes et pratiquement insurmontables.

L'illusion dans le domaine des dépenses

On peut entretenir des illusions au sujet des dépenses directes tout comme on peut le faire sur le plan des impôts et des autres instruments de politique. De telles illusions peuvent contribuer à susciter un appui électoral tout aussi palpable que celui qui repose sur des perceptions bien fondées d'avantages consentis à grand frais. Il n'est pas nécessaire de financer les dépenses illusoires par des impôts ou des emprunts susceptibles d'indisposer l'électeur. On peut affirmer, cependant, qu'en règle générale, les

illusions liées aux dépenses sont moins communes ou moins importantes que celles qui sont liées à la taxation ou à la gestion de la dette. D'une part, il est beaucoup plus facile à l'électeur de comprendre une dépense publique, ou son absence, que de saisir les conséquences d'une obscure disposition fiscale. D'autre part, le système parlementaire, qui comporte la publication annuelle du *Budget de dépenses*, des *Comptes publics* et du *Rapport annuel* du vérificateur général, de même que les débats et l'action des organes d'information, attirent chaque année l'attention sur quelques dépenses spécifiques. Comme on l'a déjà noté, il n'en va pas de même des dispositions fiscales qui, une fois promulguées, restent en vigueur tant qu'elles ne sont pas modifiées. Malgré ces considérations, il n'en demeure pas moins vrai que les ministres ont intérêt à tenter d'amplifier la portée des dépenses (ou des avantages) destinées aux électeurs marginaux, de minimiser les dépenses reliées aux avantages consentis aux électeurs inframarginaux et de dissimuler les avantages consentis à certains électeurs marginaux jugés indignes de tels égards par d'autres électeurs marginaux.

La conscience fiscale

Il ne fait aucun doute que les dépenses les moins rentables sur le plan politique qu'effectue le gouvernement fédéral sont les énormes paiements de transfert consentis aux provinces soit à titre inconditionnel (par exemple, les paiements de péréquation) soit à titre conditionnel (le partage à part égale avec les provinces des coûts d'assistance sociale en vertu du régime d'assistance publique du Canada). Au niveau fédéral, la plupart des contribuables ignorent probablement qu'une proportion importante de leurs impôts fédéraux (49 % en 1975-1976) vont directement dans les coffres des trésors provinciaux. Les gouvernements provinciaux sont peu disposés à partager le capital politique qui accompagne leurs dépenses, ce qui les conduit à minimiser l'importance des contributions fédérales. En conséquence, les contribuables sont portés à se demander pourquoi ils contribuent autant à un gouvernement fédéral qui fait si peu pour eux. En mettant fin en 1977 aux programmes à frais partagés d'assurance-santé et d'enseignement postsecondaire, et en attribuant aux provinces des points d'impôt compensateurs (c'est-à-dire en accordant des réductions compensatrices des taux d'impôt fédéraux qui laissaient aux provinces la « marge de manœuvre » nécessaire à l'accroissement de leurs impôts sans coût politique important) les politiciens fédéraux visaient à fuir la perspective de dépenses apparemment interminables et assurément incontrôlables que présentaient ces programmes. Ils cherchaient simultanément à faire comprendre aux contribuables de l'État fédéral que l'impôt fédéral destiné aux fins de l'État fédéral était moins important qu'on aurait pu le croire auparavant[5].

Les subventions du MEER aux infrastructures, surtout au Québec et aux provinces de l'Atlantique, dans le but de financer l'aménagement de routes, de centrales électriques et des travaux de même nature, constituent, à bien des égards, des apports supplémentaires discrétionnaires qui viennent s'ajouter aux paiements de péréquation statutaires que reçoivent ces provinces. Contrairement à ces derniers, cependant, ces paiements ont l'avantage de pouvoir être orientés vers des régions où l'on risque d'influencer des électeurs marginaux. Dans le cadre de l'entente qu'il conclue avec une province, le fédéral exige l'érection de panneaux d'affichage de grande dimension faisant état de la participation fédérale. La discrétion est rarement une vertue politique lorsque la dépense est destinée à courtiser l'électeur marginal.

Les dépenses dont l'électeur est probablement le plus conscient sont celles qui touchent la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, l'allocation familiale et qui s'effectuent sous forme de chèques postés chaque mois à des millions d'électeurs et souvent accompagnés d'un message à saveur de propagande. [Pour connaître le nombre de bénéficiaires par type de payments de transferts, se référer à l'Association canadienne d'études fiscales (1980), pp. 119, 120 et 132.] Le crédit remboursable lié au revenu et destiné aux enfants, introduit quelques mois avant l'élection du mois de mai 1979, tombe dans la même catégorie. On peut comprendre sans grande difficulté qu'Ottawa s'oppose fermement aux exigences de la province de Québec qui voudrait voir cesser de tels paiements et recevoir un montant équivalent en argent, qui serait réparti par le biais d'un programme québécois. Il n'est pas surprenant que le gouvernement fédéral soit peu disposé à laisser une province dépenser les recettes fiscales qu'il a lui-même perçues.

Ces paiements sont loin de passer inaperçus. Ainsi, il est extrêmement avantageux pour un ministère de pouvoir annoncer des augmentations ou des prolongations. Pour les mêmes raisons, les changements négatifs, même s'ils entraînent une efficacité accrue de programmes visant des groupes cibles, ont très peu d'attrait sur le plan politique. En liant au revenu les prestations de sécurité de la vieillesse, par le biais de l'impôt sur le revenu des particuliers, on pourrait, par exemple, accorder des paiements beaucoup plus considérables aux personnes âgées démunies en limitant les prestations versées aux personnes âgées relativement aisées, et ce, sans modifier le niveau des dépenses. Jusqu'à maintenant, on a jugé qu'un tel changement constituerait un suicide politique. Les ministres se voient ainsi véritablement emprisonnés

par une illusion de l'électeur. En introduisant le crédit d'impôt remboursable lié au revenu destiné aux enfants, on s'engageait très modestement sur la voie des prestations liées au revenu. On commence à douter du bon sens *politique* de ces paiements très apparents mais inefficaces sur le plan économique. Ils ont évidemment exercé un attrait considérable sur un grand nombre d'électeurs au moment de leur introduction ou lorsqu'on en a augmenté la valeur. Mais dans quelle proportion les prestataires *d'aujourd'hui* sont-ils des électeurs marginaux ? Il est également important de se demander dans quelle mesure les électeurs marginaux eux-mêmes ne prennent pas pour acquis de tels paiements lorsqu'ils en bénéficient déjà depuis quelques années. N'ont-ils pas plutôt tendance à s'interroger sur la valeur des avantages *récents* qu'on leur a consentis ou dont on les a privés ? Sur le plan politique, l'engagement de dépenses est pratiquement coulé dans le béton. Tel n'est pas le cas du choix de parti politique que fera l'électeur marginal à la prochaine élection.

Le fait que les mesures de dépense sont plus apparentes que les mesures d'allégement fiscal ou de réglementation n'exerce aucun attrait sur les corps intermédiaires particuliers. Ces groupes préféreraient des avantages qui n'apparaissent pas de façon explicite au *Budget des dépenses* ni aux *Comptes publics* et qui, tout en étant disponibles annuellement, échappent à l'examen annuel du Parlement et du public. Les avantages que confèrent les allégements fiscaux ou les règlements sont assurément plus certains.

On peut difficilement, cependant, avoir recours à une nouvelle exonération fiscale ou au nouveau règlement dans le but d'avantager une ville, un pays ou une entreprise *en particulier* (exception faite des permis d'exploitation et de la non-application de règlements se rapportant à des entreprises particulières). Dans le passé, on atteignait habituellement des groupes cibles par le biais de travaux publics : un nouveau bureau de poste, un nouvel édifice public, une nouvelle autoroute, un quai, un brise-lame et ainsi de suite. Dans certains cas, on pouvait confier les contrats à des entrepreneurs locaux et créer ainsi des emplois (et des profits au niveau local). Ces méthodes ont encore cours aujourd'hui dans le but d'attirer des électeurs marginaux et des supporteurs et elles sont largement répandues. Ces dépenses échappent difficilement à l'attention de ceux qu'elles touchent directement.

Un examen attentif des *Comptes publics* (publiés avec un retard considérable) révélera que ces renseignements sont bel et bien disponibles. Peu de gens cependant s'y intéressent suffisamment pour se donner la peine de consulter ces documents. De tels contrats risquent toutefois d'entraîner des difficultés s'ils font l'objet d'une critique dans le *Rapport* du vérificateur général. De plus, il y a une limite que ne peut dépasser décemment une petite ville pour ce qui est du nombre de bureaux de poste ou d'édifices fédéraux.

Un électorat plus subtil accepte beaucoup mieux les dépenses d'appui à l'une ou l'autre des nombreuses formes du « développement économique » que la bonne vieille méthode de « l'assiette à beurre » et ce genre de dépense permet aux ministres de canaliser de façon beaucoup plus précise les mêmes genres d'avantages. D'une part, les lois habilitantes, de même que la teneur des textes de lois d'affectation des crédits, accordent à la discrétion ministérielle une grande latitude et, d'autre part, les crédits sont affectés à des objectifs très vagues[6]. Il est bien rare qu'on prenne la peine d'évaluer dans quelle mesure ces dépenses ont contribué, de fait, à un accroissement du développement économique [voir Conseil économique, 1977]. Un tel instrument de politique remporte donc la palme sur le plan de l'efficacité *politique*.

À première vue, l'existence même du programme de péréquation semble aller à l'encontre des hypothèses que nous avançons. Il s'agit en effet d'un programme en vertu duquel l'État fédéral s'attire les foudres de l'électorat à titre de méchant percepteur d'impôts pour ensuite confier inconditionnellement aux provinces pauvres les sommes recueillies. Ce sont alors les gouvernements provinciaux qui jouissent du capital politique associé aux dépenses qui en découlent. Les politiciens fédéraux ont-ils eu raison, sur le plan du bon sens politique, d'accepter un tel programme ?

Le premier accord de location de domaines fiscaux, négocié en 1940 et signé en 1941, est à l'origine du programme de péréquation que nous connaissons à l'heure actuelle. En vertu de cet accord, on donna un choix aux provinces. En échange de leur assiette de l'impôt sur le revenu des corporations et des particuliers, le fédéral offrait aux provinces soit de garantir durant cinq ans leurs recettes de même provenance à leur niveau de 1940, soit d'assurer les frais de leur dette publique, selon la formule la plus avantageuse à la province. Dans le cas de deux provinces, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse, l'option de garantie de la dette obligataire a été retenue. C'est cette subvention (généralisée) aux provinces pauvres selon une *formule établie* qui a donné naissance à la péréquation, quoique sous une forme alors implicite plutôt qu'explicite.

De l'avis de l'historien R. B. Bryce [d'après une conversation téléphonique le 6 juillet 1981], qui s'intéresse à cette période et qui a participé aux

négociations, les autorités fédérales croyaient que sans une telle subvention les deux provinces n'auraient pas été en mesure d'assumer leurs dettes obligataires (elles auraient été techniquement en situation de faillite). Leur défaillance aurait donné lieu à un climat d'incertitude sur le marché des obligations du Canada au moment même où des emprunts massifs de temps de guerre étaient nécessaires. Selon Bryce, les « subventions de redressement national » (mesures de péréquation explicites) que proposait la Commission Rowell-Sirois quelques années auparavant n'ont pas constitué un élément décisif.

Par la suite, deux événements d'importance devaient s'ajouter à l'évolution du dossier. Premièrement, le fédéral rendait plus avantageux les accords de location de domaines fiscaux afin de persuader certaines provinces (par exemple, la Colombie-Britannique) de continuer à adhérer au programme pour des fins d'harmonisation de l'assiette fiscale. Deuxièmement, le Québec n'acceptait pas de reconduire la convention de location pour des raisons d'autonomie fiscale et décidait de lever ses propres impôts. Compte tenu des avantages accrus que comportait l'adhésion à la convention de location, les recettes fiscales du Québec ont accumulé un retard considérable par rapport aux niveaux qu'elles auraient connus si la province avait signé les accords de location de domaines fiscaux. Selon Bryce, c'est Louis St. Laurent qui, en 1975, a séparé de façon explicite le programme de péréquation du système de location de domaines fiscaux afin de compenser le manque à gagner du Québec tout en laissant à cette province le privilège de la non-participation à l'accord. Il va sans dire qu'il a été nécessaire de généraliser l'accès au programme et de le doter d'objectifs tout aussi louables que vraisemblables.

Le camouflage des augmentations et des diminutions

Si l'État avait pu dissimuler sans peine les diminutions de dépenses, le déficit important et persistant du gouvernement fédéral aurait été éliminé depuis plusieurs années déjà. Il y a lieu d'ajouter cependant que l'indexation des prestations au titre de la sécurité sociale a certainement fait augmenter et continuera de faire augmenter les dépenses de façon considérable tant que persisteront des niveaux élevés d'inflation. Le fait qu'une telle augmentation soit automatique constitue un désastre sur le plan politique. Le politicien peut difficilement se vanter lorsque les avantages augmentent de façon automatique. On comprend difficilement pourquoi les hommes politiques ont adopté une mesure apparemment si contraire à leur propre intérêt.

L'indexation simultanée des pensions des fonctionnaires fédéraux et des membres du Parlement, malgré les controverses qu'elle continue nul doute de susciter de temps à autre, a été l'occasion d'une manifestation éclatante du génie bureaucratique des intéressés. Les membres du Parlement de tous les partis envisagent avec peu d'enthousiasme la perspective d'une limitation des avantages attrayants dont ils jouissent. Ils ne peuvent cependant pas soustraire certains avantages aux fonctionnaires sans attirer l'attention ou soulever des questions à propos de leur propre situation. Entre temps, tandis que se succèdent à intervalles irréguliers les promesses de restriction, l'indexation poursuit sa marche sans attirer beaucoup d'attention, si ce n'est celle de ceux qui en bénéficient directement.

La manière la plus efficace de dissimuler les diminutions de dépenses est peut-être de limiter le taux de croissance de sommes affectées à des objectifs inframarginaux à des niveaux inférieurs à celui du taux d'inflation. Il devient alors possible aux ministres d'affirmer que tel programme n'a pas subi de coupure de dépenses, que le gouvernement est résolu plus que jamais à maintenir le haut niveau d'excellence de tel ou tel service. Ainsi l'inflation devient-elle fort endurable lorsqu'il s'agit de modifier la *composition* des dépenses publiques à un coût politique minimal.

Nous avons déjà présenté, dans le domaine de l'impôt, certaines techniques comparables qui permettent de soustraire à l'attention de la plupart des électeurs des diminutions de taxes. On peut souvent atteindre les mêmes résultats dans le cas de la réglementation. On peut faire varier graduellement à la hausse ou à la baisse le nombre de permis d'exploitation, les quotas, les prix minima, de même que le niveau de zèle exercé dans l'application des règlements. Il est même possible, en attirant très peu l'attention du public, d'assurer l'expansion ou la contraction des sociétés publiques ou parapubliques en ayant recours, par exemple, à des prêts consentis à des conditions de faveur, à des garanties de prêts ou à la remise de dettes. En ayant recours à l'une ou l'autre de ces stratégies ou en les combinant, on peut exercer un pouvoir d'attraction sur un groupe d'électeurs marginaux sans danger de rétroaction négative de la part d'un autre groupe. On peut soutirer des avantages aux électeurs inframarginaux d'une façon tellement détournée qu'ils ne seront pas troublés au point de devenir des électeurs marginaux, susceptibles d'accorder leurs suffrages au parti d'opposition.

L'expression de non-indifférence

Les ministres peuvent affecter chaque année des sommes considérables à des objectifs fort louables,

démontrant ainsi la préoccupation qu'ils partagent avec leurs électeurs à l'égard de certains problèmes particuliers. On alimente ainsi avantageusement les communiqués de presse et les discours adressés aux groupes particulièrement touchés par ces questions. Ce que l'on remarque rarement, c'est qu'une partie des ressources ainsi affectées demeure souvent inutilisée. L'électeur marginal préoccupé ne se voit-il pas ainsi comblé par l'affectation de sommes dont l'ampleur ou la progression traduisent l'intérêt considérable ou croissant que manifestent nos élus à l'égard de ses préoccupations ? Bien entendu, les gestes symboliques dont nous avons parlé plus tôt intéressent encore bien davantage le politicien. Puisqu'ils n'entraînent aucun coût sur le plan financier, de tels gestes, dotés, pour ainsi dire, de pouvoirs magiques, gagnent l'appui d'un électeur indifférent.

L'équivalent sur le plan de la réglementation consiste à adopter des normes tout à fait rigoureuses de protection de l'environnement, de santé et de sécurité, mais en se gardant bien de les faire respecter. La mise sur pied de commissions d'enquêtes en est également un équivalent peu coûteux. Les réductions d'impôts présentent des dangers plus considérables sur le plan politique : l'ingratitude des bénéficiaires prend vite le dessus et lorsque vient le moment de rétablir ces impôts, le coût politique est extrêmement élevé. Il est pire encore, en effet, de faire marche arrière après avoir exprimé sa non-indifférence que de ne pas l'avoir exprimée du tout. Ceci explique peut-être en partie pourquoi, dans le passé, on a plutôt favorisé l'accroissement des dépenses que les allégements fiscaux.

Soumises à l'évaluation, certaines dépenses illusoires seraient-elles appelées à disparaître ?

On faisait observer dans la section précédente que la publication récente de données relatives aux dépenses fiscales risquait de restreindre l'importance de certaines illusions fiscales. Ceci est particulièrement vrai dans la mesure où l'efficacité de certaines d'entre elles aura été évaluée de façon objective et où on aura rendu publics et communiqué à l'ensemble des électeurs, par l'intermédiaire des médias, les résultats de telles analyses. Les exigences d'évaluation et de divulgation vont beaucoup plus loin, en apparence tout au moins, dans le cas des dépenses *comme telles* que dans celui des dépenses fiscales. Il y a lieu de souligner au passage que le système de rationalisation des choix budgétaires (RCB), que le département de la Défense des États-Unis a été le premier à adopter au cours des années 50 [voir U.S. Congress, 1969], a été adopté officiellement par le gouvernement fédéral au cours des années 60. La mise en vigueur intégrale d'un tel système aurait nécessairement entraîné l'évaluation continue de l'efficacité de l'ensemble des programmes. Pour éviter de s'attarder sur le cheminement tortueux et pénible du RCB, disons simplement que l'administration Nixon a officiellement renoncé au système et qu'au Canada on n'a fait aucun effort sérieux pour en tirer profit.

Au début des années 70, le vérificateur général d'alors, James Macdonell, retraité depuis peu, avait réussi à persuader les ministres libéraux fédéraux d'incorporer au mandat de son poste la fonction de vérification de l'efficacité de la dépense [pour un résumé de la question, voir Hartle, 1979*b*]. Ainsi muni de pouvoirs élargis et d'un budget pratiquement illimité, il fit exécuter par des experts-conseils en administration un grand nombre d'analyses portant sur les *méthodes et les mécanismes d'évaluation* employés dans les ministères fédéraux. On a pu constater alors qu'il ne se faisait à peu près rien dans ce domaine, ce qui n'a étonné personne. Dans son *Rapport annuel* de 1975-1976, le vérificateur général réclamait des améliorations de grande envergure. Au même moment, pour ainsi dire, il réussissait à persuader le gouvernement de l'époque de créer le poste de contrôleur général. En réponse à son affirmation selon laquelle les dépenses publiques échappaient pratiquement à tout contrôle, le gouvernement mettait sur pied la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert).

Le contrôleur général entreprenait pour sa part, entre autres choses, l'étude des mécanismes et des méthodes d'évaluation en vigueur dans quelque vingt ministères. Ce nombre s'est accru depuis. Une fois réunis les renseignements nécessaires, il a établi un plan d'évaluation particulier à chaque ministère par voie de négociations. Il a déclaré son intention de rendre publics ses plans de même que les résultats des évaluations à mesure qu'ils deviendraient disponibles, présumément selon le plan établi [voir Conseil économique (1979), p. 81].

C'est au printemps de 1979 que la Commission royale a publié son *Rapport* final (le rapport Lambert) [voir Hartle (1979*b*), p. 366]. On y recommandait que chaque programme soit évalué à intervalles réguliers et que les résultats en soient rendus publics. Pour rendre encore plus vraisemblable cette renaissance du bon vieux système RCB, M. Lambert recommandait au Parlement de rendre les sous-ministres responsables de l'évaluation des programmes de leur ressort. Les conservateurs accordaient leur adhésion au *Rapport* avant l'élection du mois de mai et annonçaient par la suite qu'ils mettraient en vigueur ces recommandations. Le gouvernement Trudeau n'a pas encore fait connaître ses intentions. Un secrétaire

associé du cabinet assure la coordination de la réaction gouvernementale au rapport.

Dans l'éventualité de l'adoption et de la mise en vigueur des recommandations qu'il contient, ne serait-ce qu'une fraction d'entre elles, il serait nécessaire d'abandonner ou de modifier considérablement bon nombre des stratégies politiques les plus importantes décrites précédemment. Une telle éventualité repose cependant sur un certain nombre de conditions :

1 Tous les programmes d'importance devront être soumis à des analyses objectives dans la mesure où cela est possible sur le plan technique. Bien entendu, il ne pourrait être question qu'un ministère puisse choisir de n'évaluer que des programmes dont le degré élevé d'efficacité est déjà connu à l'avance.

2 L'ensemble des données de base, de la méthodologie et des résultats devra être mis à la disposition du public sans modification.

3 Les médias devront communiquer les résultats au grand public.

4 Il devra être dans l'intérêt de certains groupes d'exiger des changements.

La taille « optimale » du secteur public

Le lecteur a été averti plus tôt que ce sujet serait abordé à la fin du présent chapitre et qu'il ne devait pas s'attendre à voir résoudre une question qui, à notre avis, de par sa nature même, ne se prête à aucune réponse définitive. On peut citer divers arguments à l'appui d'une telle position.

1 Quelle que soit la définition du secteur public, il est possible de changer la forme d'intervention gouvernementale sans en modifier le fond. Quelle différence « réelle » existe-t-il, par exemple, entre un programme d'assurance-santé privé obligatoire, sévèrement réglementé, où l'État finance les primes des participants à faible revenu et un programme « public » d'assurance-santé ? C'est pourtant en tenant compte de telles différences qu'on mesure la *taille* du secteur public.

2 Certains économistes, dont Colin Clark [1945, p. 371], ont soutenu que lorsque les dépenses publiques dépassent un certain pourcentage magique du PNB (25 % dans le cas de Clark), on peut s'attendre d'un moment à l'autre à l'effondrement de l'économie. Pour ce qui est des dépenses totales, le Canada a dépassé ce niveau depuis déjà plusieurs décennies. Dans le cas des dépenses en biens et en services réels, le Canada a presque atteint maintenant le pourcentage magique. Laissons à d'autres le soin d'argumenter sur l'imminence de l'effondrement de l'économie canadienne. De toute manière, peu de gens seraient disposés à affirmer que, de par sa seule *taille*, le secteur public constitue davantage qu'un élément significatif, et encore moins le facteur déterminant et unique d'une quelconque prospective apocalyptique. Ce qu'il y a lieu de souligner, bien entendu, c'est que de tels pronostics ne tiennent nullement compte de la *composition* des impôts ni des dépenses, et encore moins de l'impact de la réglementation et d'une vaste gamme d'autres instruments de politique. Il est assurément simpliste de prétendre que, dans le monde complexe que nous connaissons, on puisse faire dépendre d'une proportion arbitraire la croissance ou l'effondrement de l'économie.

3 Il y en a toujours eu, parmi les économistes qui se sont succédé depuis plus d'un siècle, pour affirmer que la taille du secteur public était soit trop petite, soit trop grande à cause des illusions qu'entretiennent les électeurs au sujet des impôts et des dépenses. Aucun d'entre eux ne semble avoir accordé d'importance aux autres formes d'intervention de l'État. West et Winer [1980, pp. 607-622] présentent une analyse extrêmement pénétrante qui éclaircit les hypothèses sur lesquelles se sont fondées ces opinions contradictoires. J. S. Mill (1841), soulignent-ils, et plus particulièrement J. R. McCulloch (1851), soutenaient que, puisque le public sous-estimait les avantages des dépenses publiques, il était nécessaire de créer des illusions fiscales « qui amèneraient les contribuables à comprendre les coûts fiscaux de manière à atteindre la taille optimale du secteur public ». Buchanan et Wagner (1977), s'inspirant en partie de Pavioni (1904), soutenaient le contraire. Les contribuables, selon eux, sous-estimaient les coûts fiscaux et il en résultait un secteur public de taille démesurée. Downs (1960), pour sa part, reprenait les arguments de Mill et de McCulloch.

La valeur essentielle de l'article de West et de Winer est de démontrer que les auteurs précédents mettaient tous l'accent soit sur l'illusion fiscale, soit sur l'illusion avantages-dépenses mais ne tenaient pas compte, de façon générale, du lien entre ces deux phénomènes. Puisqu'on peut supposer que des ressources sont nécessaires pour créer ou dissiper les illusions, soutiennent-ils essentiellement, on ne peut déterminer *a priori* le niveau optimal des impôts et des dépenses. Bien qu'on puisse remettre en question certains aspects de leur analyse, et ils conviennent de ses nombreuses limites, pour l'essentiel elle paraît juste.

West et Winer retiennent comme hypothèse dans leur travail que les partis politiques en concurrence visent à maximiser l'utilité de l'électeur médian dans le but, vraisemblablement, de réussir sur le plan

électoral. Il nous semble que c'est l'utilité des électeurs marginaux de circonscriptions marginales qui est en jeu, et non pas l'électeur médian. Il serait très révélateur de savoir si ces électeurs marginaux s'intéressent, de fait, surtout aux questions globales reliées à la taille du secteur public ou à des questions plus spécifiques, mieux circonscrites et qui touchent de plus près leur intérêt personnel à court terme. Il y a lieu de supposer que les politiciens visent assez juste en fondant leurs démarches sur l'hypothèse selon laquelle les questions très concrètes de subsistance et de pain quotidien supplantent généralement les considérations d'ordre général au moment du vote.

Vers la fin du dix-neuvième siècle l'économiste suédois Wicksell soutenait que les pouvoirs publics devaient être *astreints* à présenter à l'électorat, à chaque occasion où une augmentation des dépenses était proposée, un engagement portant sur les moyens de financer la nouvelle dépense [Wicksell, 1958]. Si l'on retenait une telle règle, bon nombre des stratégies examinées dans le présent chapitre ne pourraient plus être appliquées. Lindahl, disciple de Wicksell, soutenait que dans le but d'éviter des décisions politiques coercitives, la règle à appliquer n'était pas celle de la majorité ni de la pluralité mais bien celle de l'unanimité [Lindahl, 1958]. Atteindra-t-on une taille optimale du secteur public si l'une ou l'autre ou les deux propositions étaient adoptées et mises en vigueur ? Ou encore cette question de taille optimale n'a-t-elle aucune signification ? Ne s'agit-il pas en effet d'une question qui, par exemple, ne permet de tenir compte que de façon très insatisfaisante de l'importance quantitative et qualitative de la réglementation gouvernementale ? Il est certain que, sur le plan de l'impact, la réglementation a une certaine influence sur la taille du secteur public.

6 L'entreprise publique

Dans le présent chapitre, qui est tiré en partie de Trebilcock et Prichard (à paraître), nous analysons l'étatisation comme instrument d'intervention en étudiant les caractéristiques de ce système susceptibles d'influer sur sa faculté de substitution à d'autres instruments de politique. Une question nous préoccupe tout particulièrement : pourquoi un gouvernement aurait-il recours à l'étatisation plutôt qu'à un autre instrument, comme la taxation, une politique de dépenses, la réglementation, etc., pour atteindre un objectif interventionniste précis ?

Le problème que pose l'entreprise publique lorsqu'il s'agit d'analyser le processus du choix d'un instrument relève de la diversité des façons dont on utilise cet instrument au Canada et des instruments qu'on y substitue. Ainsi, dans le domaine de l'électricité, la plupart des services d'électricité d'utilité publique ont été pris en charge, au cours des deux dernières décennies, par les gouvernements provinciaux; toutefois, à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Edouard et en Alberta, les services d'électricité d'utilité publique appartiennent encore, en tout ou en partie, à des intérêts privés. Par contre, dans les provinces où les services de ce type sont étatisés, il est courant que les réseaux de distribution de gaz naturel soient la propriété d'intérêts privés tout en étant réglementés par l'État. Dans le cas de l'industrie du téléphone, nous remarquons qu'à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Edouard, au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, les réseaux téléphoniques appartiennent à des intérêts privés, mais qu'ils sont assujettis à une réglementation du gouvernement; au Manitoba, en Alberta et en Saskatchewan, les réseaux téléphoniques sont la propriété de l'État. Au Manitoba et en Alberta, ils demeurent réglementés par des conseils des services d'utilité publique; en Saskatchewan, le réseau téléphonique, propriété du gouvernement, est régi par le cabinet. Dans l'industrie aéronautique, nous notons un important transporteur national, Air Canada, entreprise d'appartenance publique et concurrente d'un autre transporteur national, CP Air, entreprise privée; ces deux transporteurs sont assujettis à la réglementation exhaustive de la Commission canadienne des transports. Sur les marchés régionaux, les deux sociétés aériennes concurrencent divers transporteurs régionaux, dont certains, comme Pacific Western Airlines, appartiennent aux gouvernements provinciaux. Dans le cas des chemins de fer, nous assistons à la coexistence du Canadien National et du Canadien Pacifique, le premier appartenant à l'État. Dans l'industrie du pétrole, nous notons également la coexistence d'un important secteur privé et d'une société pétrolière appartenant à l'État (Pétro-Canada). Dans le domaine de la radiodiffusion, un certain nombre de réseaux privés coexistent avec Radio-Canada, entreprise publique, et tous sont assujettis à diverses formes de réglementation de la part du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Dans l'industrie de l'assurance, nous observons dans certaines provinces, en particulier dans des provinces de l'Ouest, l'existence de sociétés d'assurance-automobile étatisées, tandis que dans d'autres provinces, ces activités relèvent d'entreprises privées et sont régies par le gouvernement. Dans le cas des services postaux, Postes Canada fonctionne comme un ministère exécutif du gouvernement et concurrence divers services de livraison de colis et de messagerie du secteur privé; le projet de transformer les Postes en une société de la Couronne surgit au moment où le gouvernement des États-Unis se propose de convertir la société que constitue ce service en un département du gouvernement. Sur les marchés financiers, nous remarquons également qu'il existe des sociétés de la Couronne (par exemple, la Société de développement du Canada et celle de l'Ontario) qui fournissent des capitaux d'emprunt et des capitaux propres à des entreprises du secteur privé et qui coexistent avec des institutions financières du secteur privé; pourtant, nous remarquons également, dans des contextes similaires, que le rôle de prêteur est assumé directement par des ministères du gouvernement (par exemple, celui de l'Expansion économique régionale).

Face à tant de contradictions, on est tenté de simplement recourir à une idéologie et à des facteurs

stochastiques pour expliquer les modes divergents du choix de l'entreprise publique en tant qu'instrument d'intervention. Toutefois, dans le contexte canadien, l'idéologie seule ne suffit pas à expliquer l'émergence de l'entreprise publique, du moins si l'on considère les politiques d'un parti comme idéologiques sous certains rapports. Comme l'ont montré Vining et Botterell [1979, pp. 22ff], dans le cas des sociétés provinciales de la Couronne, au niveau provincial, tous les partis politiques ont eu recours à la propriété publique comme instrument d'intervention. Bien que certains travaux récents [Chandler, 1980] laissent à entendre qu'il existe peut-être des différences systématiques entre les partis de gauche et ceux de droite relativement à la fréquence du recours à la propriété publique dans certains secteurs, il demeure évident que l'idéologie n'offre rien qui s'approche d'une explication complète. Au niveau fédéral, le Canada n'a jamais été gouverné par un gouvernement social-démocrate, mais il reste qu'un très grand nombre de sociétés associées au gouvernement ont été créées au cours des années tant par des gouvernements libéraux que des gouvernements conservateurs. En Alberta et en Ontario, les deux provinces probablement les plus fortement engagées sur le plan idéologique à l'endroit de la libre entreprise, nous remarquons que, dans le cas de la première, le gouvernement provincial a fait l'acquisition de la troisième société aérienne en importance du Canada (Pacific Western) et que, dans le second, le gouvernement provincial est propriétaire de la plus importante société de la Couronne du Canada (Ontario Hydro). Par ailleurs, le fait d'avoir recours à des événements historiques fortuits pour expliquer l'émergence de l'entreprise publique consiste, pour une bonne part, à reconnaître que les facteurs qui ont une incidence sur le choix d'un instrument ne peuvent être définis, affirmation que nous rejetons.

Les motifs traditionnels utilisés pour expliquer la création et le fonctionnement des entreprises publiques reflètent un riche mélange de facteurs politiques, économiques, culturels, historiques et idéologiques [voir par exemple, Shepherd, 1976; Pryor (1976), p. 9; U.S. Senate, vol. 6, pp. 102-124; et Sexty, 1978]. La caractéristique saisissante et commune de toutes les analyses traditionnelles des motifs à la base du choix de l'étatisation comme instrument d'intervention est leur faiblesse au niveau de la démonstration. En d'autres termes, il est vrai que chaque raison offerte aboutit parfois à la propriété publique mais, en pratique, elle n'entraîne jamais l'adoption exclusive de l'étatisation comme instrument d'intervention. Ainsi, même si l'on reconnaît généralement que la propriété publique est une façon de réglementer le monopole naturel, on reconnaît aussi clairement que ce n'est pas là le moyen unique. Il est possible (et c'est ce qu'on remarque couramment) qu'une entreprise privée soit réglementée par un conseil public de réglementation ayant la responsabilité de réglementer le comportement de l'entreprise privée pour surmonter l'inefficacité économique qui pourrait découler de situations où il existe un monopole naturel. C'est ainsi qu'au Canada et ailleurs, on constate que des entreprises appartenant à l'État et des entreprises privées réglementées s'adonnent à des activités similaires dans nombre de domaines fonctionnels. Il ne suffit donc pas d'invoquer qu'un domaine d'activité nécessite l'intervention du gouvernement, comme un monopole naturel, pour expliquer de façon satisfaisante l'existence de l'étatisation, étant donné qu'une telle vision des choses ne permet pas de faire la part de la diversité des différents modes d'intervention du gouvernement. Puisque les objectifs de l'intervention peuvent ordinairement être atteints de plus d'une façon, il s'impose plutôt d'aller plus loin pour relever les caractéristiques de la propriété publique qui, dans un contexte particulier, influeront sur le choix d'un instrument par les décisionnaires.

L'entreprise publique : définition et caractéristiques

Pour évaluer de façon appropriée le rôle de l'entreprise publique comme un des instruments d'intervention, il est important que l'évaluation porte sur un phénomène clairement défini. Toutefois, la signification précise de l'expression « entreprise publique » est difficile à circonscrire. Dans son sens le plus général, le terme générique « entreprise publique » pourrait englober toutes les fonctions du gouvernement, y compris celles qui relèvent des ministères du gouvernement, des sociétés de la Couronne et des organismes quasi indépendants, et celles qui se sont accomplies dans le cadre d'un appui public au secteur privé. Le terme « société de la Couronne » est également difficile à définir, en termes tant légaux que fonctionnels. La nature de l'organisation, le degré de propriété, les pouvoirs relatifs à la nomination de directeurs et des facteurs fonctionnels ayant trait à la nature des activités et des extrants de l'entreprise sont autant de questions d'ordre légal associées au problème de la définition[1]. Pour les besoins du présent essai, nous limitons la définition de l'entreprise publique aux situations où le gouvernement fournit des biens et des services sur une base commerciale ou quasi commerciale. De même, nous considérons que le terme société de la Couronne englobe les sociétés dans lesquelles le gouvernement détient, *de fait*, un intérêt prépondérant et qui fournissent des biens et des services au public dans un cadre commercial ou quasi commercial[2].

Dans le reste de cette section, nous nous efforçons de déterminer les principales caractéristiques légales et institutionnelles de l'entreprise publique et des sociétés de la Couronne qui influeront sur le choix d'un instrument. Pour ce faire, nous utilisons comme point de référence la position qui s'applique aux sociétés de la Couronne du gouvernement fédéral.

Les caractéristiques légales

Bien qu'une connaissance appronfondie des caractéristiques légales de sociétés de la Couronne ne soit pas indispensable aux fins du présent chapitre, les aspects essentiels ont leur importance en ce sens qu'ils peuvent fort bien influer sur le choix d'un instrument. Nous résumons ci-après les caractéristiques qui sont reliées à la création, à l'imposition, à la réglementation des relations de travail, à l'imputabilité et au financement des sociétés de la Couronne.

Au niveau fédéral, toutes les sociétés de la Couronne sont créées au moyen de l'une des trois méthodes suivantes : une loi spéciale constituante du Parlement, des lettres patentes (ordinairement en conformité avec la *Loi sur les corporations canadiennes* [1970]) ou des articles relatifs à la constitution en corporation aux termes de l'actuelle *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* [1974-75-76]. En vertu de cette dernière loi, le gouvernement, par l'entremise d'un ministre, peut apparemment constituer en corporation toute société sans l'autorisation du gouverneur en conseil ou celle du Parlement. Une société de la Couronne qui existe déjà peut créer une filiale aux termes de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* sans l'approbation préalable du gouvernement ou du Parlement [Kirsch, 1979].

Pour ce qui est des impôts, l'alinéa 149(1)(d) de la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* [1970-71-72] dispense expressément de tout impôt une corporation, commission ou association dont au

> moins 90 % des actions ou du capital appartiennent à sa Majesté du chef du Canada [...] ou une corporation filiale possédée en propriété exclusive ou association [...].

La pratique courante dans les ministères étend apparemment cette dispense aux filiales en propriété exclusive des sociétés de la Couronne. Toutefois, l'article 27 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* annule l'immunité de l'alinéa 149(1)(d) pour les sociétés qui figurent à l'annexe D de la *Loi fédérale sur l'administration financière* et stipule expressément que ces sociétés sont assujetties à l'impôt sur le revenu. De plus, l'article stipule que de telles sociétés ne seront pas considérées comme des sociétés privées et qu'elles n'auront pas le droit de bénéficier des avantages spéciaux qui reviennent aux sociétés privées, comme le taux d'imposition des petites entreprises que stipule la Loi. Cependant, il est à remarquer qu'en vertu des traditions ministérielles, une filiale en propriété exclusive d'une société dont le nom apparaît à l'annexe D pourra bénéficier de l'immunité stipulée dans l'alinéa 149(1)(d) puisqu'elle ne fait pas elle-même partie de l'annexe D. Il faut également noter que ces dispositions s'appliquent à la fois à l'impôt sur le revenu imposé par le gouvernement fédéral et à l'impôt provincial sur les sociétés pour les huit « provinces consentantes » (c'est-à-dire, sans l'Ontario et le Québec) qui perçoivent leurs impôts par l'entremise d'Ottawa.

Au niveau fédéral, les relations employeurs-employés dans les organismes de la Couronne sont assujetties aux dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* [1970] ou à celles du *Code du travail du Canada* [1970]. De façon générale, la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* s'applique aux employés des ministères et de certains organismes gouvernementaux désignés. Les sociétés de la Couronne, dans le sens du terme retenu dans le présent chapitre, relèvent du *Code du travail du Canada*, à de très rares exceptions près. Il existe plusieurs différences importantes entre les deux régimes. D'abord, certaines questions pouvant faire l'objet d'une négociation collective aux termes du *Code du travail du Canada* ne le peuvent pas aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* [1970]; parmi ces questions, il y a l'établissement de normes de classification et de diverses conditions d'emploi. Deuxièmement, en vertu de la législation qui régit le secteur public, certains employés désignés n'ont pas le droit de faire la grève; ces employés, entre autres, sont ceux qui accomplissent des tâches indispensables au bien-être et à la sécurité du public.

Au palier fédéral, seules les sociétés de la Couronne relevées dans l'annexe D de la *Loi sur l'administration financière* sont assujetties à un régime généralisé d'imputabilité financière à l'endroit du gouvernement et du Parlement. Dans le cas des autres sociétés de la Couronne, l'imputabilité financière est définie sur une base spéciale, en fonction de chaque loi, dans le cas des sociétés établies par des lois constituantes, ou elle découle des rapports actionnaires-société définis dans la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* dans le cas des sociétés constituées en corporations en vertu de cette Loi ou régies par elle.

En plus du champ de l'imputabilité financière, en ce qui concerne la plupart des sociétés de la Couronne, le gouvernement fédéral a le pouvoir

d'approuver des règlements et de nommer ou révoquer des directeurs, des présidents de comités et des présidents directeurs généraux, soit en vertu des pouvoirs conférés à cet effet dans la loi constituante d'une société soit, le cas échéant, aux termes des dispositions de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*. De plus, les lois constituantes confèrent parfois au gouvernement le pouvoir d'émettre, par l'entremise d'un ministre, des directives à une société de la Couronne en matière de politique. Dans le cas des sociétés constituées en corporation aux termes de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* ou de lois précédentes, le ministre désigné, en tant qu'unique actionnaire, semble posséder un pouvoir équivalent d'émettre des directives en matière de politique sous la forme d'accords unanimes entre les actionnaires.

Pour ce qui est du financement au niveau fédéral, les sociétés de la Couronne qui tentent d'obtenir des fonds publics doivent d'abord satisfaire aux exigences relatives à l'approbation de leur budget aux termes de la *Loi sur l'administration financière*. Quant aux octrois ou aux prêts accordés par le gouvernement, aucun paiement ne peut être tiré du fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement [art. 19 de la Loi]. Cette autorisation peut provenir de sources diverses, une loi spéciale ou générale, par exemple, ou un vote de crédits relatifs à des estimations. Pour ce qui est des garanties offertes par les sociétés de la Couronne sur les emprunts du secteur privé, une garantie du gouvernement ne peut engager le fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement [art. 22]. En vertu de son rôle de gestionnaire du fonds du revenu consolidé [art. 9], seul le ministre des Finances est habilité, légalement et en pratique, à fournir des garanties.

Les caractéristiques institutionnelles

Dans les termes saisissants de Hodgetts, les sociétés de la Couronne sont des « héritiques structuraux » [1973, chap. 7]. En un sens, elles ressemblent à des entreprises du secteur privé qui maximisent leurs profits tout en étant assujetties aux contraintes de la réglementation ou des directives pertinentes. Sous un autre aspect, elles s'apparentent à des bureaucraties qui appliquent des politiques publiques conçues pour promouvoir des objectifs non commerciaux. Si l'on veut comprendre pourquoi les hommes politiques choisissent des sociétés de la Couronne comme instrument de politique dans certaines situations, il est important de tenter de déterminer les caractéristiques institutionnelles qui différencient les sociétés de la Couronne, d'une part, des entreprises du secteur privé qui sont assujetties aux directives et à l'influence du gouvernement qui se manifestent par l'entremise d'une gamme variée de politiques comme la réglementation directe, la politique fiscale, les politiques relatives aux subventions, aux approvisionnements, etc., et, d'autre part, des bureaucraties où le gouvernement s'installe et s'acquitte directement de certaines fonctions économiques. Cette tâche est entachée de deux importants problèmes de limite, celui de différencier les caractéristiques de la propriété publique de la réglementation du secteur privé et, à l'intérieur de la formule de la propriété publique, celui de différencier les bureaucraties ministérielles des sociétés de la Couronne. Si l'on envisage le choix d'un instrument dans le contexte du processus décisionnel des hommes politiques, diverses caractéristiques semblent déterminantes lorsqu'il s'agit de situer ces deux limites.

L'étatisation par rapport à la réglementation du secteur privé

Un certain nombre de facteurs institutionnels pourraient laisser croire à une préférence en matière de politique, à certaines occasions, pour l'étatisation par rapport à la réglementation du secteur privé (définie succinctement). Bon nombre d'entre eux découlent de la notion des coûts relatifs aux contrôle et à l'information, élaborée pour la première fois dans la documentation économique sur la théorie de l'entreprise. Nous analysons d'abord cette notion.

Les coûts relatifs au contrôle et à l'information – La documentation économique sur la théorie de l'entreprise [spécialement Coase, 1937; Alchian et Demsetz, 1972; et McManus, 1975] a tenté de répondre à la question suivante : pourquoi voyons-nous des entreprises qui intériorisent le processus de coordination des intrants plutôt que de recourir au système des prix au moyen de contrats entre entrepreneurs et propriétaires d'intrants ? Selon Coase, la raison principale de la rentabilité d'établir une entreprise serait le coût de l'utilisation du mécanisme des prix; le coût le plus évident dans l'organisation de la production au moyen du mécanisme des prix consiste à découvrir la vraie nature des prix. Coase prétend aussi qu'il faut tenir compte du coût de la négociation et de la passation d'un contrat distinct pour chaque transaction dans laquelle on s'engage. Par contre, lorsqu'une entreprise intériorise la coordination des facteurs, la nature du contrat que le propriétaire d'un facteur conclut avec l'entreprise est telle que, moyennant une certaine rémunération, le propriétaire du facteur consent à suivre les directives du propriétaire de l'entreprise (ou de ses agents) à l'intérieur de certaines limites. Le propriétaire dirige les autres facteurs de production dans le cadre de ces limites. Lorsque les coûts concomitants à ce processus de direction sont inférieurs aux coûts de la détermination des prix pertinents des facteurs sur le

marché et des coûts de transaction associés à la négociation de contrats indépendants à l'égard de ces facteurs, une entreprise aura avantage à intérioriser la coordination de ses facteurs.

McManus fait ressortir que les coûts de contrôle associés à l'utilisation du mécanisme des prix relèvent de la difficulté d'exercer des contraintes sur le comportement : des ressources sont requises pour mesurer l'activité pour laquelle on paye. Dans nombre de contextes, il est impossible d'appliquer parfaitement des contraintes monétaires sur le comportement du fait que certains changements dans l'activité d'un individu ne seront pas décelés de façon satisfaisante ni pour l'acheteur ni pour le vendeur. Lorsque l'acheteur ne peut parfaitement préciser ni dicter les extrants souhaités quand il utilise l'adjudication, le vendeur aura intérêt, au point de vue monétaire, à retrancher, à se défiler ou à tricher à un point tel qu'il sera avantageux pour l'acheteur de préciser plus clairement les contraintes relatives au contrat et de les faire respecter de façon plus stricte, ou encore de choisir une forme différente et moins coûteuse d'organisation économique pour coordonner les facteurs. En choisissant une entreprise qui possède ou emploie nombre de facteurs, un entrepreneur peut réduire ses coûts relatifs au contrôle en faisant l'acquisition (moyennant un déboursé) du droit d'orienter de façon permanente l'affectation des activités productives à l'intérieur de l'entreprise.

Alchian et Demsetz laissent à entendre que, dans l'entreprise classique du secteur privé, l'entrepreneur devient un contrôleur spécialisé dans l'orientation de l'affectation des ressources et qu'en outre, il est fortement incité à s'acquitter efficacement de son rôle en raison de sa situation d'ayant-droit général au revenu de l'entreprise après le paiement des facteurs.

Ces façons d'expliquer l'émergence d'entreprises dans notre économie présentent une analogie évidente relativement à la limite qui existe entre la propriété publique et la réglementation du secteur privé. Un gouvernement qui envisage de réglementer ou d'influencer d'une autre façon le comportement des entreprises du secteur privé fait face à nombre des types de coûts que doit envisager l'entrepreneur qui utilise l'adjudication. Ainsi, l'entreprise du secteur privé qui se voit imposer des coûts en vertu d'un décret réglementaire est évidemment incitée, à l'avenant, à ne pas se conformer entièrement au décret. De même, lorsque le gouvernement se propose de fournir une subvention à une entreprise du secteur privé, il fait face aux coûts concomitants à l'obtention et à la validation de l'information de la part de cette entreprise concernant ses véritables besoins de subventions, ainsi qu'à la détermination et à l'application des conditions régissant l'utilisation de la subvention et, probablement, les conditions déterminantes de son admissibilité à d'autres subventions.

Prenons un exemple précis. Supposons qu'un gouvernement décide que, pour maintenir l'emploi dans une région où le taux de chômage est élevé, il s'impose de protéger une entreprise « défaillante » du secteur privé. Le gouvernement peut alors fournir des subventions continues. Pour déterminer les subventions appropriées, le gouvernement doit recueillir une quantité énorme de renseignements sur l'entreprise : ses coûts, les conditions prédominantes sur ses marchés extérieurs, sa possibilité de se doter, à long terme, d'une technologie plus efficace, les conséquences possibles des subventions permanentes sur la disposition de ses propriétaires à améliorer le rendement de l'entreprise. De plus, si les subventions visent à préserver les emplois de l'entreprise, il faudrait probablement préciser certaines conditions relativement au type et au niveau de l'emploi que l'entreprise devrait maintenir à long terme, dans la région, pour être admissible aux subventions. Il peut être difficile de déterminer et d'appliquer ces conditions. Du fait que l'entreprise a plus facilement accès à ces renseignements, le gouvernement court le risque que l'entreprise adopte un comportement stratégique consistant à exagérer l'importance de la subvention dont elle a besoin et à exploiter la menace de mettre fin à ses activités dans la région, ce qui entraînerait la suppression politiquement coûteuse d'emplois et d'autres activités secondaires dans la région. Ces divers coûts qui, de façon générale, se rangent tous dans la catégorie des coûts relatifs au contrôle et auxquels, dans ce contexte, le gouvernement doit faire face dans l'administration d'une politique d'octroi de subventions, sont susceptibles d'être considérables et de susciter pour le gouvernement les mêmes incitations à intérioriser la coordination des facteurs que celles auxquelles font face les entrepreneurs du secteur privé lorsqu'ils ont à choisir entre la coordination des facteurs au moyen du système des prix ou au moyen de l'entreprise.

Bien que nous ayons décidé, pour clarifier notre exposé, d'isoler d'autres caractéristiques de l'étatisation qui pourraient inciter un gouvernement à préférer cet instrument de politique à la réglementation du secteur privé, ces caractéristiques constituent, dans plusieurs cas, des variantes de la notion des coûts relatifs au contrôle [voir Borcherding, à paraître].

La coordination des politiques – Lorsqu'il existe de multiples programmes ou objectifs publics d'intervention, la société de la Couronne peut constituer un instrument relativement plus efficace qu'une entreprise privée réglementée pour ce qui est de favoriser la coordination des politiques. Dans des situations où

l'importance de l'appui public à l'endroit de l'entreprise privée est considérable et prend la forme de divers programmes, le coût de la coordination de ces activités peut être réduit en intériorisant ces coûts dans le secteur public par l'entremise de la propriété publique. Ainsi, Tupper laisse à entendre que la création de la Société de développement du Cap-Breton remonte, en partie, aux complexités découlant de l'assortiment de programmes d'appui, jadis appliqués à la région du Cap-Breton, pour limiter le démembrement économique périodique [voir Tupper (1977), pp. 29-60]. De même, lorsqu'on tente d'atteindre de multiples objectifs par le biais d'une entreprise particulière, il n'est pas impossible de réduire le coût de la coordination et de l'unification de ces différents objectifs en les intériorisant grâce à la gestion des sociétés de la Couronne et aux mécanismes d'imputabilité pertinents. Cette réduction sera accentuée lorsqu'on propose des politiques publiques opposées; les compromis de politiques qui peuvent être difficiles à réaliser en termes explicites, sur une tribune extrinsèque, peuvent être intériorisés grâce à la propriété publique. Dans le cas de Télésat, par exemple, il a fallu tenir compte de considérations contradictoires en matière de contenu canadien et de viabilité commerciale et technique, tâche qui aurait été extrêmement difficile à réaliser sur le plan extrinsèque [voir Trebilcock et Prichard (à paraître), sec. 4].

La structure de l'industrie – La structure et la nature de l'industrie pertinente influeront sur la désirabilité relative de la propriété publique par rapport à la propriété privée. De façon toute particulière, l'absence ou la présence d'une structure commerciale concurrentielle dans la partie appropriée du secteur privé aura son influence en ce sens qu'elle modifiera les coûts relatifs au contrôle ci-haut relevés. Lorsque le marché renferme nombre d'entreprises privées pour accomplir une fonction donnée et que ces entreprises rivalisent pour s'acquitter de cette fonction, la structure même de l'industrie produira des renseignements plus importants pour le gouvernement, ce qui réduira les coûts inhérents à la détermination et au contrôle des extrants souhaités. En d'autres termes, la concurrence entre les entreprises privées constituera une forme de contrôle et une source de renseignements, ce qui rendra le recours au secteur privé relativement plus intéressant. Toutefois, lorsqu'on ne dispose que d'une seule entreprise ou d'un petit nombre d'entreprises ou lorsque les entreprises existantes peuvent, par un recours à des pratiques anticoncurrentielles, agir comme une seule entreprise, les coûts relatifs au contrôle sont accrus en raison de cette structure du marché et la propriété publique deviendra relativement plus intéressante.

Dans ce contexte, les gains éventuels tirés de la propriété publique constituent un exemple d'un phénomène plus général relevé par Alchian et Demsetz. Ces derniers prétendent que les entreprises forment une institution commerciale spécialisée qui rassemble, collige et vend des renseignements d'apport et que, ce faisant, elles jouent le rôle de marché de remplacement hautement spécialisé. Sans ces renseignements, il peut être impossible d'arriver à une réglementation gouvernementale judicieuse des activités du secteur privé et le moyen le moins coûteux pour le gouvernement d'obtenir ces données est peut-être de s'intégrer lui-même à l'industrie en tant qu'employeur de facteurs. C'est là la seule façon pour le gouvernement d'obtenir les renseignements et les opinions d'experts dont il a besoin pour améliorer la qualité de la formulation des politiques publiques dans ce domaine. Dans cet ordre d'idées, on a souvent mis de l'avant le cas de Pétro-Canada dans le secteur de l'industrie pétrolière.

Un autre contexte où la structure du marché peut favoriser la propriété publique, ou l'étatisation, est celui où le gouvernement est le principal acheteur du produit de l'industrie. Dans ces situations qui peuvent afficher certains attributs du monopole bilatéral, il se peut que les coûts stratégiques relatifs à la passation de contrats avec des entreprises privées soient élevés, de sorte que la concentration verticale devient plus intéressante pour le gouvernement. En tant qu'acheteur public, le gouvernement peut donc désirer s'incorporer, en devenant producteur public sous la forme d'une société de la Couronne, afin de tirer profit des économies réalisables grâce à la concentration verticale. On pourrait expliquer de cette façon la création, durant la guerre, de certaines sociétés de la Couronne [voir Borins, à paraître].

Les limites légales imposées aux instruments substituts – Certains facteurs légaux peuvent limiter l'efficacité des divers instruments réglementaires en tant que techniques permettant d'aligner les activités du secteur privé sur certains objectifs publics et, par le fait même, de favoriser le choix de la propriété publique, ou l'étatisation, comme instrument d'intervention.

Dans les secteurs de l'activité économique où la constitution investit le gouvernement fédéral d'un pouvoir de réglementation, un gouvernement provincial est privé de son habilité à utiliser la réglementation directe en tant que technique d'intervention et la propriété publique est alors l'unique instrument qui lui permet de participer aux décisions publiques prises dans ces secteurs. Ainsi, puisque la réglementation de l'aéronautique ressortit au gouvernement fédéral, en vertu de la division des pouvoirs de la constitution, un gouvernement provincial ne peut avoir voix au

chapitre dans ce secteur que par la propriété publique d'une société aérienne. L'acquisition de PWA par l'Alberta est conforme à cette affirmation.

De même, des contraintes réglementaires sur le comportement des institutions, généralement justifiées sous l'angle des objectifs visés par une politique, peuvent engendrer des situations spéciales où la propriété publique ou, du moins, la participation publique à une activité commerciale devient avantageuse [voir Mintz, 1979]. Ainsi, les limites sur le nombre d'actions avec droit de vote que peuvent détenir les banques dans une société, et des restrictions semblables sur le nombre d'actions avec droit de vote que sont habilitées à posséder les sociétés d'assurance-vie, les sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires, ainsi que les lois sur le plafonnement des taux usuraires qui s'appliquent dans d'autres cas, sont autant de facteurs susceptibles d'engendrer des imperfections sur les marchés des capitaux qui bloquent la prestation de capitaux de risque à certains types d'entreprises que le gouvernement désire voir encourager, les petites entreprises, par exemple. Le gouvernement peut ainsi avoir une raison de fournir ces capitaux lui-même sous la forme de prêts ou de capitaux propres. C'est ce genre de situation qui aurait motivé la création de la Banque fédérale de développement et celle de la Société de développement de l'Ontario.

Les limites fonctionnelles imposées aux instruments substituts : incertitude, souplesse, réversibilité – La nature même de la réglementation directe limite, de façon fonctionnelle, son efficacité en tant que mécanisme d'alignement des activités du secteur privé sur les objectifs publics visés. Dans la mesure où ces limites sont considérables dans un contexte donné, l'instrument que constitue la société de la Couronne devient relativement plus intéressant pour les décisionnaires. Ces décrets peuvent prendre la forme de décisions rendues par des tribunaux investis d'un pouvoir de réglementation, de règles et de règlements d'exécution de lois, de stipulations contractuelles, d'engagements pris dans le cadre d'ententes ou de conventions et de conditions d'admissibilité concomitantes à la réception d'une aide publique. Toutefois, les décrets légaux, quelle que soit la forme précise qu'ils revêtent, nécessitent la définition et la détermination du comportement futur d'une entreprise privée. Par conséquent, dans les cas où il est difficile ou impossible de le définir ou de le déterminer, la réglementation directe perd de son efficacité et la propriété publique devient relativement plus efficace. Les sociétés de la Couronne ont certes également besoin de directives, mais ces dernières peuvent être en constante évolution, être communiquées de façon moins officielle et moins ouvertement, être formulées avec moins de précision et elles n'ont pas à prévoir les conséquences financières du comportement requis.

La principale situation dans laquelle les limites de décrets légaux, en tant que mécanisme de réglementation, deviendront manifestes est celle où les objectifs de la réglementation évoluent ou sont incertains. C'est ce qui se produit le plus souvent dans des situations de nouveauté relative, soit à cause de technologies nouvelles, soit en raison de questions environnementales. Les coûts d'une entente proposée sont alors susceptibles d'être très incertains et les objectifs précis qu'on demande à l'entreprise d'atteindre peuvent être extrêmement difficiles à formuler. Ce climat d'incertitude sera amplifié lorsqu'on ne pourra énoncer les objectifs que de façon générale. Ainsi, il se peut qu'un objectif d'un certain projet de construction comme Télésat soit d'obtenir la plus importante participation canadienne possible dans la prestation de matériaux, de pièces et de services. L'objectif « si important soit-il » ne peut être réduit, au préalable, à un certain pourcentage ni à une certaine somme d'argent en raison de l'incertitude entourant la disponibilité des fournisseurs et des conditions de l'approvisionnement. Pour une entreprise privée, qui doit pouvoir prévoir les conséquences financières pour s'assurer un profit, cette incertitude peut engendrer des degrés inacceptables de risque dans ses projections financières. Une entreprise publique, assurée d'un appui financier à mesure que le degré véritable de la participation canadienne se précise, ne partagera peut-être pas le même souci à l'égard de cette incertitude.

Ces dernières réflexions peuvent être particulièrement importantes lorsqu'il s'agit de réglementer des entreprises comme les chemins de fer, les sociétés aériennes et les services d'électricité, entreprises qui jouent un rôle économique déterminant comme celui d'assurer une infrastructure de services que le gouvernement désire utiliser pour stimuler ou entraver d'autres activités économiques. Les politiques de l'entreprise doivent alors s'adapter aux circonstances en constante évolution des industries secondaires et ces politiques peuvent devoir être continuellement réévaluées. Lorsque les politiques doivent faire l'objet de fréquents ajustements marginaux, il peut être extrêmement difficile de formuler un flux constant de décrets légaux visant à dicter le comportement de l'entreprise privée et à indemniser convenablement l'entreprise. Dans un tel cas, l'entreprise qui appartient à l'État et n'est pas limitée de la même façon que l'est une entreprise privée, par les répercussions financières des modifications apportées aux politiques, peut être relativement plus intéressante.

De façon plus générale, l'aptitude du gouvernement à infirmer les décisions prises d'une façon peu apparente, non officielle et marginale, en matière de politique, par une société de la Couronne, réduit au minimum les coûts politiques associés à des aveux plus publics et plus conscients d'une erreur de la part du gouvernement.

Les impôts peu apparents – En rattachant à une société de la Couronne un groupe d'activités ou d'objectifs, dont certains ne sont pas financièrement autosuffisants, les hommes politiques peuvent tirer des avantages politiques en imposant une forme d'impôt (le financement compensatoire) dont sont peu conscients ceux qui le défraient, impôt qui ne figure jamais dans les livres du gouvernement, et qui est perçu plutôt efficacement grâce à une gestion « méthodique » des ressources qui supportent le coût de l'impôt. Cette stratégie nécessitera ordinairement l'octroi à la société de la Couronne d'un monopole (sanctionné par le gouvernement) des activités rentables pour empêcher l'arrivée de nouveaux venus et l'usure concurrentielle de l'aptitude à utiliser le financement compensatoire.

Même lorsqu'un gouvernement accorde des subventions directes à des sociétés de la Couronne, sous la forme d'octrois de capitaux, de prêts à remboursement conditionnel, de prêts assortis de garanties ou de taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, ces subventions peuvent être considérées par ceux qui en supportent le coût (les contribuables) comme partie intégrante des attributions normales d'un actionnaire en matière d'investissement ou comme moyen de produire un rendement à long terme, plutôt que de fournir une subvention aux employés ou aux clients des sociétés (comme cela peut, en fait, être le cas).

Comme l'a prétendu Borcherding [à paraître], la propriété publique en tant qu'instrument de redistribution est moins ouverte, plus souple et plus sélective que ne l'est la réglementation du secteur privé. Ce sont des propriétés importantes sur le plan politique et, dans la mesure où elles sont systématiquement plus disponibles par le biais des sociétés de la Couronne, elles devraient jouer un rôle déterminant dans le choix d'un instrument.

Le symbolisme et l'idéologie – La propriété publique est un symbole de préférences philosophiques et idéologiques. Sa connotation symbolique semble importante dans un certain nombre de contextes. Ainsi, l'homme politique peut percevoir que le fait pour le gouvernement de fournir un appui public très considérable à une entreprise privée comporte un certain risque; en effet, si l'entreprise devait réaliser des profits dans un avenir plus ou moins rapproché, le gouvernement pourrait être accusé d'avoir utilisé des fonds publics à des fins de profits privés. Par conséquent, lorsque l'appui public offert à une industrie ou à une entreprise est si important que la contribution du secteur privé au succès éventuel de l'entreprise devient négligeable, le gouvernement peut désirer faire l'acquisition de l'entreprise sous la forme d'une société de la Couronne pour ainsi tirer profit de tout succès éventuel de l'entreprise. En d'autres termes, lorsque le gouvernement endosse pratiquement la totalité des risques de perte d'une entreprise, il peut fort bien souhaiter également profiter des possibilités de profits et éviter ainsi d'être accusé, tôt ou tard, d'offrir une « assistance sociale aux entreprises », ce qui pourrait être néfaste sur le plan politique. Le simple fait de décider d'imposer à l'avenir les profits peut ne pas être considéré par les électeurs comme un « échange » équitable. De même, les questions de propriété étrangère peuvent avoir un contenu très symbolique et, lorsqu'il n'existe aucune entreprise canadienne disponible qui fournit ou peut fournir certains biens ou services, le gouvernement n'a probablement d'autre choix logique que celui de créer une société de la Couronne. C'est ainsi qu'on pourrait partiellement expliquer la création de Trans-Canada Airlines (aujourd'hui Air Canada) [voir en général, Ashley et Smails (1965), pp. 26ff].

La propriété publique peut aussi constituer une façon intéressante de symboliser et de dramatiser l'engagement du gouvernement à l'égard d'une cause particulière ou d'un ensemble précis de valeurs. Dans certaines situations, même si le gouvernement était en mesure de réglementer l'activité du secteur privé pour atteindre ses objectifs, il peut s'avérer trop difficile d'amener le public à comprendre cette réalité et, partant, à lui faire confiance et c'est alors qu'une déclaration de propriété publique peut constituer pour le gouvernement la seule façon de faire part assez clairement de son engagement à l'égard d'un objectif public particulier.

La sécurité nationale et les relations internationales – Certaines autres caractéristiques de la propriété publique peuvent, dans des circonstances particulières, influencer les décisionnaires dans le choix d'un instrument. La possibilité de prendre des décisions de façon relativement secrète peut, au départ, rendre la propriété publique particulièrement convenable dans des situations où sont en jeu la sécurité nationale et quantité de renseignements confidentiels[3]. Deuxièmement, lorsque le comportement d'une entreprise peut vraisemblablement modifier les relations internationales du Canada et que la situation internationale du Canada est intimement liée à une gamme d'objectifs internationaux, la propriété publique peut représenter le seul moyen raisonnable d'œuvrer dans le secteur

international afin d'intérioriser le processus décisionnel et de permettre au Canada de se donner une voix unanime[4].

Les facteurs qui vont à l'encontre de l'étatisation – Même si le coût relatif au contrôle de l'activité du secteur privé est un facteur qui favorise fortement l'utilisation de la propriété publique, la notion des coûts relatifs au contrôle est également la source de facteurs d'importance qui, très souvent, vont à l'encontre du choix de la propriété publique comme instrument de politique. D'abord, comme le signale la documentation sur la théorie de l'entreprise, même si une entreprise peut être en mesure de réduire certains coûts de contrôle, auxquels fait face un entrepreneur, en achetant des facteurs de production au moyen de contrats indépendants, le contrôle engendre à l'intérieur de l'entreprise d'autres types de coûts, nouveaux et différents, en raison de l'atténuation du rapport entre le revenu monétaire du facteur et ses activités productives. Pour ce qui est du revenu monétaire, même si l'entreprise a tendance à devenir indifférente à l'endroit de l'affectation de ses activités productives, et plus sensible au contrôle centralisé, les coûts relatifs à la mise en application de limites imposées à la consommation au travail s'accroissent dans une organisation centralisée. Comme le souligne McManus, une organisation peut toujours orienter ses activités vers des formes non monétaires de consommation. Il y aura donc accroissement des coûts relatifs au contrôle, liés à la formulation et à la mise en application de limites non monétaires[5]. Les coûts relatifs au contrôle, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur d'une entreprise, détermineront fortement la formule d'instauration de l'organisation économique. À la ligne de démarcation entre la propriété publique et la réglementation du secteur privé, cette influence laisse à entendre qu'alors que le gouvernement fera face à des coûts relatifs au contrôle, en tentant de réglementer ou d'autrement influencer l'activité du secteur privé, des coûts compensatoires relatifs au contrôle devront être envisagés au cas où ces activités seraient intériorisées.

Un facteur connexe qui milite contre le choix de la propriété publique comme instrument de politique découle de la notion des intérêts résiduels que conservent les propriétaires majoritaires d'une entreprise du secteur privé. On se souviendra que Alchian et Demsetz attribuent en partie l'émergence d'entreprises au fait que la structure de l'entreprise pousse les ayant-droits résiduels au revenu de l'entreprise à élaborer des aptitudes spécialisées en matière de contrôle. Si l'on compare une entreprise publique à une entreprise privée, il est clair que ces incitants s'atténuent. Lorsque l'ayant-droit résiduel est le gouvernement, il n'existe pas de groupes homogènes de personnes susceptibles d'être avantagés financièrement, que le contrôle soit plus ou moins efficace. Si l'on suppose que des représentants désignés du gouvernement, un certain ministre, par exemple, se voient assigner la responsabilité de surveiller des entreprises publiques, ces représentants ne possèdent pas l'aiguillon financier dont jouissent les propriétaires d'entreprises du secteur privé pour assurer un contrôle efficace. Comme le prétendent Alchian et Demsetz dans le cas des entreprises de fonds mutuels et des entreprises à but non lucratif, une gestion améliorée ne se matérialise pas en richesse véritable pour les actionnaires, ce qui affaiblit d'autant les incitants relatifs au contrôle.

Cet argument risque de simplifier à outrance les structures d'émulation auxquelles font face les superviseurs politiques d'activités appartenant à l'État; en effet, même s'il est possible qu'une gestion efficace ne rapporte aucun bénéfice économique, elle entraîne probablement des bénéfices politiques. Comme Becker [1976] et Breton et Wintrobe [1979] l'ont souligné, les hommes politiques ne retirent aucun bénéfice du gaspillage *en soi* et, en réalité, ils courent des risques politiques s'ils consentent à une telle dilapidation. Toutefois, il est probablement admissible que les « actionnaires » ultimes (soit les électeurs) d'entreprises publiques n'ont pas tellement d'intérêt à déterminer si les sociétés sont bien ou mal gérées et que, pour entreprendre une telle démarche, ils auraient à supporter des coûts d'information si élevés que la rançon d'une faiblesse de contrôle est beaucoup moins pénible à supporter dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette affirmation n'est pas toujours valable. Le degré d'incitation au contrôle qu'engendre chez un propriétaire son intérêt résiduel dans une entreprise du secteur privé est directement lié à la variation de son droit résiduel en fonction du rendement. Par conséquent, lorsque l'engagement du gouvernement dans une entreprise privée sous la forme de prêts, d'octrois, de subventions, et ainsi de suite, est considérable, le stimulant associé à l'intérêt résiduel peut être grandement réduit par l'envergure et l'étendue de l'engagement public. Dans des cas extrêmes, il est possible que le « propriétaire » privé ne devienne qu'un gestionnaire dont les préoccupations en matière d'efficacité sont fortement atténuées. Il se peut alors que la propriété publique soit relativement plus intéressante du fait qu'elle permet aux gestionnaires de l'entreprise d'instaurer un rendement adéquat en créant des formes d'émulation explicitement bureaucratiques.

Jusqu'à présent, nous n'avons envisagé que les caractéristiques institutionnelles de la propriété publique qu'il est possible de rattacher à la ligne de

démarcation entre la propriété publique et la réglementation du secteur privé. À l'intérieur de la formule de la propriété publique, il nous faut maintenant tenter de déterminer les caractéristiques qui font d'une société de la Couronne un instrument de politique plus avantageux que la propriété ou l'administration directes de ressources par un ministère exécutif du gouvernement.

Les sociétés de la Couronne par rapport aux bureaucraties ministérielles

Il semblerait qu'un certain nombre des caractéristiques des sociétés de la Couronne favorisent l'utilisation de ces sociétés, par rapport aux bureaucraties ministérielles, dans le cadre de la définition que nous leur avons attribuée, c'est-à-dire la prestation de biens et de services au public à un prix unitaire dans des circonstances étroitement similaires à celles dans lesquelles les entreprises du secteur privé sont gérées dans des domaines identiques ou semblables.

L'évaluation des extrants – Comme l'ont signalé certains auteurs, y compris Von Mises [1969], Downs [1967] et Niskanen [1979 et 1973, p. 10], les services gouvernementaux n'ont ordinairement pas à faire face aux règles des marchés économiques lorsqu'ils écoulent leurs extrants. Ils ne possèdent donc aucun moyen précis d'évaluer leurs extrants par rapport aux coûts des intrants utilisés pour les produire [Downs (1967), p. 30]. Par contre, les organisations qui disposent de marchés pour écouler leurs extrants sont en mesure, grâce à la vente des extrants dans le cadre de transactions *équivalentes* volontaires, d'évaluer automatiquement le travail du producteur. Si le producteur peut vendre ses extrants à un prix supérieur aux coûts de ses intrants (y compris des coûts comme le remboursement normal du capital et les services des entrepreneurs), il saisit la valeur de son produit pour ses acheteurs. Cependant, dans le cas contraire, il sait alors que son produit ne fait pas le poids [p. 29]. Selon Downs, les règles officielles exhaustives sont surtout nécessaires dans les services du gouvernement du fait qu'ils ne disposent d'aucune mesure directe de la valeur de leur produit. Par contre, « dans nombre de cas, les membres d'entreprises privées peuvent façonner leur comportement de façon *adaptée* parce que les règles leur sont superflues lorsqu'il s'agit de déterminer le moyen de réaliser des profits [...]. Toutefois, lorsqu'il n'existe aucun lien évident entre la nature d'une action et sa valeur, ou sa fin ultime, des pressions s'exercent pour l'élaboration de règles officielles en vue de permettre aux personnes de déterminer leur comportement » [p. 59] [traduction libre].

Étant donné que le but visé par les propriétaires d'entreprises du secteur privé équivaut, en très grande partie, à simplement déterminer les profits, il existe une façon facile de mesurer le rendement d'une organisation et des personnes qui y travaillent. C'est ainsi qu'on peut réduire la dépendance à l'égard des règles officielles exhaustives. En l'absence d'une telle mesure, il s'impose d'introduire des règles. On peut observer un phénomène semblable dans la réglementation des marchés des services professionnels où les clients ou les patients ne peuvent évaluer parfaitement la qualité des services offerts. En outre, compte tenu de la nature hautement spécifique des services professionnels qui rend impossible toute réglementation généralisée des extrants, les politiques publiques sont souvent réduites à une réglementation des intrants, comme la réglementation de la qualité des débutants dans une profession d'après l'hypothèse, souvent subtile, selon laquelle il existe une forte corrélation entre la formation exigée (l'intrant) et la qualité attendue des services fournis [voir Trebilcock, Tuohy et Wolfson (1979), chap. 4].

Toutefois, le remplacement de règles officielles bien articulées, axées surtout sur les intrants, par des mesures de la productivité axées sur les extrants, les profits par exemple, comporte des coûts importants. En limitant et en imposant la nature de l'assortiment des intrants, de telles règles limitent également les possibilités d'innovation et de dynamisme à l'intérieur du système. Ces coûts peuvent être minimes dans divers contextes bureaucratiques, au moins dans le cas de tâches plutôt courantes mais, dans un système de libre entreprise, ils sont susceptibles d'être considérables.

Dans la mesure où les sociétés de la Couronne fournissent sur les marchés des biens et des services, il est évidemment avantageux de s'attacher à des mesures de la productivité des extrants plutôt qu'à des mesures des intrants : d'où l'argument visant à retirer ce type d'activité des tâches normales d'un ministère. Cependant, il faut bien admettre que toute société de la Couronne doit viser plus ou moins à défendre le plus possible un certain ensemble d'objectifs en matière de politique, en plus et, en réalité, à l'encontre des profits. Si ce n'était pas le cas, il serait difficile de concevoir la raison d'être d'une société de la Couronne. Par rapport à ces objectifs non commerciaux, comme dans le cas des objectifs bureaucratiques, il est très difficile d'énoncer des mesures de l'efficacité des extrants. Dans la mesure où l'on s'attend à ce qu'une société de la Couronne se préoccupe d'équilibrer avantageusement ses objectifs commerciaux et non commerciaux, il peut être difficile de formuler et de mesurer l'extrant conjoint visé. Par conséquent, même si l'initiative est difficile au plan politique et mal venue

au plan des idées, il semble inévitable de faire des compromis entre les mesures des intrants et des extrants pour déterminer la valeur des activités d'une société de la Couronne. L'établissement de ces compromis dépend probablement, pour une large part, de l'importance relative qu'on accorde à la richesse monétaire et aux arguments politiques dans le rôle objectif d'une société. Cette importance relative se traduira probablement dans les variantes institutionnelles à l'intérieur de la formule de la société de la Couronne, par exemple, la présence ou l'absence d'actionnaires, publics et privés, qui défendent des objectifs opposés, le choix de régimes d'imputabilité, soit faire figurer une société de la Couronne à l'annexe D de la *Loi sur l'administration financière* ou, à cet égard, le libre choix de toute responsabilité à l'endroit du gouvernement et du Parlement.

Le soutien de la concurrence – Pour l'entreprise publique dont les activités entrent en concurrence avec celles d'entreprises du secteur privé, il peut être important de pouvoir exercer ces activités à la fois sur les marchés des intrants et des extrants, et ce aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent à ses concurrents. Ainsi, si la gestion d'une entreprise publique doit nécessairement être fondée sur des connaissances techniques pour concurrencer les entreprises du secteur privé de l'industrie au niveau des capacités administratives, cette entreprise de l'État doit être en mesure d'offrir un régime de rémunération à ses cadres et d'adopter des politiques, en matière de personnel et d'emploi, qui soient concurrentielles avec celles qui ont cours dans l'industrie, plutôt que d'être contrainte, à ces égards, à des échelles de rémunération et à des politiques du personnel de la Fonction publique; il en va de même pour ce qui a trait à ses politiques en matière d'approvisionnement et de publicité. Bien que la possibilité d'ajustements marginaux continus aux politiques ait déjà été décrite comme un avantage des sociétés de la Couronne sur la réglementation du secteur privé, le fait de tenir, de façon plus ou moins prononcée, les sociétés de la Couronne « à distance » des contraintes gouvernementales peut être considéré par les gestionnaires comme une ingérence politique et bureaucratique à l'endroit de leurs prérogatives et d'un objectif de rendement concurrentiel. Une « intimité » ou une « immixtion » excessives peuvent engendrer une démoralisation coûteuse.

La concurrence « équitable » – Voici un argument quelque peu concomitant à l'énoncé précédent. Il s'agit de la notion selon laquelle les entreprises de l'État qui s'adonnent à des activités de type commercial en concurrence avec les activités d'entreprises du secteur privé devraient, d'un part, être suffisamment distantes du processus politique pour se sentir libres d'exercer cette concurrence sans intrusions politiques excessives susceptibles de compromettre inutilement cet objectif et, d'autre part, ne devraient pas dépendre d'un traitement de faveur de la part du gouvernement à un point que les autres entreprises de l'industrie se considèrent injustement lésées au chapitre des conditions leur permettant d'être concurrentielles et qu'elles se retirent peut-être même de l'industrie. Le fait de tenir une entreprise publique « à distance » des forces exécutives du gouvernement peut donner plus d'ampleur à ces considérations.

La responsabilité sélective – Dans des situations particulières, les hommes politiques considèrent comme avantageux de pouvoir s'attribuer le crédit d'activités du gouvernement ou d'organismes gouvernementaux lorsque ces initiatives sont positives, tout en étant en mesure de se tenir « à distance » de ces activités lorsque leurs retombées politiques sont nulles ou négatives. La structure des sociétés de la Couronne facilite ce procédé encore plus que ne le fait la bureaucratie d'un ministère où le principe même de la responsabilité ministérielle entrave fortement son utilisation.

Le symbolisme et l'idéologie – Dans la mesure où un gouvernement désire embrasser ou, du moins, donner l'impression qu'il embrasse une philosophie consistant à « garder le gouvernement à l'écart du monde des affaires » ou à « réduire l'intervention du gouvernement », la formule d'organisation que représente la société de la Couronne peut offrir certains avantages, à l'égard des mêmes activités, sur la responsabilité ministérielle directe.

Les facteurs qui vont à l'encontre du recours aux sociétés de la Couronne – Le coût le plus important de l'adoption de la formule de la société de la Couronne, de préférence à une bureaucratie ministérielle, pour organiser l'activité économique est le suivant : dans la mesure où l'on confie à des sociétés de la Couronne des objectifs non commerciaux comportant des extrants qu'il est difficile de formuler ou de mesurer, la distance accrue entre les décisionnaires et une société de la Couronne, par opposition à une bureaucratie, peut faire augmenter les coûts de contrôle auxquels fait face le gouvernement dans l'application de ses politiques. De plus, dans la mesure, d'une part, où les conditions concurrentielles d'une industrie obligent la société de la Couronne qui y œuvre à adopter des mesures de rémunération pour ses cadres, mesures associées aux évaluations commerciales de l'efficacité et de la productivité, et dans la mesure, d'autre part, où les cadres considèrent que leur valeur future est susceptible d'être surtout évaluée en fonction de ces conditions, ailleurs

dans l'industrie, des incitants concomitants sont mis en mouvement de façon à privilégier les objectifs commerciaux par rapport aux objectifs non commerciaux, un peu de la même façon que les hommes politiques ont d'abord été portés à rejeter la réglementation du secteur privé. La présence d'actionnaires non gouvernementaux dans une société de la Couronne peut amplifier ces effets.

L'interchangeabilité

La présente analyse des caractéristiques légales et institutionnelles des sociétés de la Couronne permet de recenser les facteurs déterminants de l'habilité des sociétés de la Couronne à remplacer d'autres instruments. Cette habilité comporte trois dimensions. D'abord, dans la catégorie des instruments définis comme des sociétés de la Couronne, les propriétés légales des sociétés varient considérablement. Comme l'a montré l'analyse de la définition des sociétés de la Couronne, au niveau fédéral, il n'existe pas de modèle légal unique pour ce type de société. Bien que les réformes actuellement proposées, et auxquelles il est fait allusion ci-après, réduiraient cette variabilité des caractéristiques légales, il est certain que, jusqu'à maintenant, cette variabilité même permet une certaine substitution. Cette commutation offre une certaine latitude au décisionnaire et ce, même après qu'il a été décidé d'utiliser une société de la Couronne comme l'instrument d'intervention dans une situation particulière.

La deuxième dimension de l'habilité des sociétés de la Couronne à remplacer d'autres instruments a trait aux autres formes d'entreprise publique. En d'autres termes, dès qu'il est décidé de produire des biens ou des services publiquement, un second choix s'impose, soit celui d'une production par une société ou par un ministère, ces deux structures étant d'excellents substituts. Les caractéristiques légales et institutionnelles susmentionnées qui différencient les sociétés de la Couronne des bureaucraties ministérielles deviennent les facteurs déterminants du processus décisionnel.

L'actualité nous offre un exemple éloquent de cette seconde dimension de l'interchangeabilité, soit la controverse constante dont fait l'objet la forme d'organisation la plus appropriée à Postes Canada. Une loi récente [projet de loi C-42, 1980] a entraîné la transformation de ce service, constituant auparavant un ministère, en une société de la Couronne, respectant, sous une forme statutaire, l'opinion apparemment répandue selon laquelle pareille transformation serait avantageuse pour le public [Rapport du groupe d'étude, 1978]. Aux États-Unis, par contre, diverses propositions législatives prévoient actuellement la conversion du service postal américain, société publique, en un ministère des Postes [pour un aperçu des propositions actuelles, voir American Enterprise Institute, 1977]. La vigueur du changement canadien est due aux caractéristiques à la fois légales et institutionnelles des sociétés de la Couronne. Pour ce qui a trait aux aspects légaux, la considération primordiale est le fait que le passage du statut de ministère à celui de société substituerait l'application du *Code du travail du Canada* à celle de l'actuelle *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* aux relations de travail à l'intérieur du service postal [1970]. Cela modifierait les processus relatifs à la résolution des conflits, à la détermination des conditions d'emploi et à nombre d'autres aspects des relations de travail. Compte tenu de la controverse presque continue dont font l'objet les relations de travail de Postes Canada, il n'est pas étonnant que l'adoption d'un autre mode d'organisation, promettant l'avènement d'une ère nouvelle, soit considérée comme un instrument intéressant. Cette considération légale s'accompagne de diverses caractéristiques institutionnelles. Postes Canada fournit un service particulièrement sensible à l'évaluation de sa production; ce ministère nage dans un marché de plus en plus concurrentiel; il est constamment une source d'embarras politiques que permettrait de réduire la « distance » inhérente au statut de société; de plus, il n'est pas intégré aux autres politiques et programmes gouvernementaux à un point tel que les coûts relatifs au contrôle et à la coordination seraient susceptibles de devenir suffocants s'il devenait une société.

La troisième dimension de l'habilité des sociétés de la Couronne à remplacer d'autres instruments, la dimension la plus utile pour le présent essai, concerne la substitution des sociétés de la Couronne à l'autre mode important d'intervention, soit les impôts, une politique des dépenses et la réglementation. Nous en parlerons de façon plus détaillée ci-après.

L'interchangeabilité des sociétés de la Couronne et des autres instruments

La pluralité des sociétés de la Couronne qui existent dans tous les ordres de gouvernement au Canada rend excessivement difficile la classification de toutes les activités auxquelles s'adonnent ces sociétés. Toutefois, il est juste de dire que la propriété publique est devenue un instrument d'intervention important dans les domaines d'activité suivants :

1 Réglementation des monopoles naturels, comme l'illustrent les services provinciaux d'hydroélectricité et les réseaux téléphoniques provinciaux.

2 Aménagement du pays et développement des agglomérations, comme l'illustrent le Canadien National, B.C. Railway, Air Canada et Radio-Canada.

3 Modération des transitions économiques et stabilisation des revenus, comme l'illustrent la Société de développement du Cap-Breton, DeHavilland, Canadair, l'Office canadien du poisson salé et l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce.

4 Prestation de capitaux, comme l'illustrent la Société de développement du Canada, la Société de développement de l'Ontario, la Banque fédérale de développement, la Société du crédit agricole et la Société pour l'expansion des exportations.

5 Promotion de la sécurité nationale et de la sécurité des approvisionnements, comme l'illustrent Pétro-Canada, Polymer, Télésat et Eldorado Nucléaire.

6 Création d'un concurrent-étalon, comme l'illustre Pétro-Canada.

7 Contrôle des externalités, comme l'illustrent les sociétés provinciales des alcools et les sociétés fédérales et provinciales des loteries.

L'utilisation de la propriété publique comme instrument d'intervention dans ces divers domaines d'activité révèle une certaine orientation concernant l'importance relative de diverses caractéristiques des sociétés de la Couronne[6]. Certaines des caractéristiques se révèlent des variables déterminantes des choix, soit les coûts relatifs au contrôle et à l'information (Société de développement du Cap-Breton, DeHavilland, Office canadien du poisson salé, Pétro-Canada), les coûts de coordination des politiques (services provinciaux d'hydro-électricité, Société de développement du Cap-Breton), les limites structurales imposées aux instruments de remplacement (Pacific Western Airlines, services provinciaux d'hydro-électricité), les limites fonctionnelles dont font l'objet les instruments de remplacement (services provinciaux d'hydro-électricité, Télésat, réseaux téléphoniques provinciaux, Air Canada, Pétro-Canada, sociétés de loteries et des alcools), et les effets symboliques (Hydro-Québec, Radio-Canada, Air Canada, Société de développement du Cap-Breton, Energie atomique du Canada Limitée, sociétés de loteries et des alcools), chacune de ces caractéristiques jouant un rôle dans nombre de cas. Les coûts relatifs au contrôle et à l'information, et concomitants aux instruments de remplacement, font souvent de la propriété publique une solution intéressante surtout lorsque l'ampleur de l'engagement public dans l'industrie fait que l'incitation au contrôle revenant à la propriété privée a été gravement affaiblie. La possibilité d'améliorer la coordination des politiques par l'intégration de toutes les prises de décision au secteur public favorise également l'utilisation des sociétés de la Couronne soit lorsqu'on utilise une multiplicité de programmes d'appui, soit lorsque le développement de l'industrie en question est intrinsèquement lié à d'autres programmes ou projets du gouvernement. Les limites structurales des instruments de remplacement ont entraîné l'utilisation de la propriété publique lorsqu'elle permettait aux gouvernements provinciaux de soustraire aux consommateurs locaux les effets des impôts fédéraux (services d'hydro-électricité) ou d'influer sur une activité qu'ils ne pouvaient par ailleurs réglementer (PWA). Les limites fonctionnelles inhérentes aux instruments de remplacement, limites qui reposent sur l'émission de décrets légaux dans leur acception la plus générale, favorisent également l'utilisation de la propriété publique dans nombre de cas, alors que les limites de la réglementation directe se manifestent dans des situations caractérisées par la nouveauté, l'incertitude, des politiques en évolution et des ajustements marginaux constamment apportés aux politiques. Finalement, dans nombre de cas, les caractéristiques symboliques des sociétés de la Couronne ont joué un rôle important dans le processus du choix.

Il est certain que la compréhension complète de la dynamique du choix d'un instrument nécessite l'existence d'un cadre de référence analytique encore plus complexe que celui que nous venons de présenter. Par contre, une analyse systématique des caractéristiques légales et institutionnelles pertinentes de la société de la Couronne en particulier et des instruments d'intervention en général peut clarifier le processus du choix et concentrer l'attention sur les dimensions importantes du changement institutionnel et de la réforme.

Des propositions de réforme

Deux mouvements de réforme ont récemment fait les manchettes au Canada pour ce qui a trait aux sociétés de la Couronne. On a d'abord fortement soutenu qu'on devrait rendre les sociétés de la Couronne davantage imputables à l'endroit des pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement [voir projet de loi C-27, 1979; le Rapport Lambert, 1979; et Langford, 1980]. Deuxièmement, certains milieux ont prétendu qu'on devrait « privatiser » un certain nombre des sociétés actuelles de la Couronne en vendant des actions ou des actifs au secteur privé[7]. Le processus du choix d'un instrument décrit dans le présent document soulève certaines questions sous l'angle de l'efficacité des deux mouvements.

Les propositions exigeant une plus grande imputabilité des sociétés de la Couronne à l'endroit des pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement supposent un déplacement important, le long du

continuum institutionnel, vers une intégration plus étroite des sociétés de la Couronne avec les ministères organiques du gouvernement. Bien qu'une plus grande imputabilité puisse être avantageuse, elle entraîne également certains coûts. Les facteurs dont nous avons déjà parlé dans le présent chapitre et qui pourraient inciter les décisionnaires rationnels du gouvernement à préférer les sociétés de la Couronne aux ministères organiques du gouvernement pour la gestion d'activités économiques particulières continuent d'exister. Les récentes propositions de réforme déplacent en fait la ligne de démarcation entre les sociétés de la Couronne et les bureaucraties gouvernementales et renoncent à certains avantages que la « distance » nous a permis jusqu'à maintenant de retirer de l'utilisation de l'instrument que constitue la société de la Couronne. De plus, ces récentes propositions de réforme, qui supposent l'existence de mesures de contrôle budgétaire plus rigoureuses, d'un engagement plus explicite à l'endroit de projets stratégiques à long terme, d'un contrôle plus étroit de la création des sociétés de la Couronne et de leurs filiales, ainsi que des ministères dotés de pouvoirs administratifs plus étendus, semblent caractérisées par une très grande homogénéité en ce sens qu'elles appliquent essentiellement les mêmes régimes d'imputabilité à des catégories très vastes des sociétés de la Couronne. Toutefois, et c'est ce que nous avons tenté de montrer, la société de la Couronne a antérieurement affiché des variations institutionnelles d'importance. La souplesse qui a pu se concrétiser sous l'aspect des intérêts en matière de propriété, des régimes d'imputabilité, de la création, du financement, etc., a permis de créer des sociétés de la Couronne faites sur mesure et façonnées pour remplir des besoins très particuliers en matière de politique. Toute réduction de ce degré de souplesse par la mise en place des réformes proposées entraînera une fois de plus des coûts au niveau de l'efficacité de l'instrument. Il faut peut-être se demander si, compte tenu des réductions possibles de l'efficacité des sociétés de la Couronne à titre d'instruments et des effets de remplacement que les réformes proposées sont susceptibles d'engendrer, on peut s'attendre à une hausse nette de l'assistance sociale (quel que soit le mode de mesure utilisé).

Quant au deuxième mouvement énoncé (la « privatisation »), les propositions visant à vendre les sociétés de la Couronne au secteur privé précisent rarement si ces propositions sont fondées sur le désir de changer l'objectif d'une politique, considérant que l'engagement de l'État dans le secteur en question n'est plus considéré comme nécessaire ni souhaitable, ou si, d'un autre côté, on croit qu'un engagement constant du secteur public est justifié, mais qu'on a déterminé des instruments supérieurs pour atteindre les objectifs de la politique en question. Dans ce dernier cas, le fait de ne pas préciser les instruments de remplacement qui seront invoqués rend extrêmement difficile l'évaluation des mérites des propositions préconisant la « privatisation ». Une telle évaluation déterminerait les circonstances qui ont changé au point de modifier l'intensité relative d'autres instruments de politique. Lorsque des sociétés de la Couronne sont mises en vente, les modalités de la vente doivent donc inclure non seulement le prix de l'avoir propre ou des actifs, mais également les engagements pris ouvertement ou en privé relativement à l'appui futur du gouvernement ou aux programmes de réglementation visant l'industrie. Il est certain que les acheteurs éventuels exigeront de tels renseignements concernant l'appui futur ou les retombées de la réglementation; le prix qu'ils seront prêts à payer pour les sociétés sera directement lié à leur évaluation des retombées possibles de ces autres instruments. Il serait trop facile pour un gouvernement de gonfler les gains apparents de la « privatisation » s'il s'y engage sans divulguer les mêmes renseignements au public.

Un dernier aspect soulevé par toute réforme proposée des sociétés de la Couronne est l'interchangeabilité des divers instruments d'intervention. Sachant bien que le gouvernement a ordinairement à sa disposition un certain nombre d'instruments qu'il peut utiliser pour atteindre un objectif particulier d'une politique, il ne faut pas être indûment optimiste à l'égard des répercussions possibles de la réforme d'un instrument donné. La faculté du gouvernement de choisir un autre instrument (non touché par la réforme) peut engendrer l'éparpillement des avantages éventuels de la réforme par le biais du processus même de substitution. Les propositions visant une imputabilité et une « privatisation » accrues semblent particulièrement sensibles à ce phénomène.

7 La réglementation

Les divers instruments de réglementation

On pense généralement que notre économie est fondamentalement une économie de marché libre, régie principalement par les règles de la concurrence. Sous nombre d'aspects, il s'agit là d'un mythe. En effet, le Canada dispose actuellement de tout un éventail de règlements publics touchant divers domaines : les tarifs pour le téléphone, pour les chemins de fer et les tarifs aériens; le camionnage; les investissements étrangers; l'énergie; l'assurance; les marchés de capitaux; le contenu et la puissance de la radiodiffusion; les tarifs appliqués à divers produits; les prix et la production agricole; le secteur bancaire; les normes relatives aux aliments et drogues, ainsi que toute une gamme de systèmes d'accréditation professionnelle. Peu d'aspects de nos vies échappent à une réglementation quelconque. Dans son rapport provisoire intitulé *Rationalisation de la réglementation publique* [1979, p. 49], le Conseil économique du Canada affirmait que la réglementation a généralement pour but de modifier un ou plusieurs des éléments suivants :

- les prix, par exemple, les tarifs, les taux, les loyers, etc.;
- l'offre, c'est-à-dire la production et l'accès, au moyen de licences, concessions, permis ou quotas;
- le taux de rendement, par exemple, la réglementation des taux de base pour les services d'utilité publique;
- la divulgation de renseignements, par exemple, l'étiquetage relatif au contenu, les prospectus de valeurs mobilières;
- certaines caractéristiques d'un produit ou d'un service, par exemple, la qualité, la pureté ou la nature saine des produits alimentaires;
- les méthodes de production, par exemple, les normes visant le contrôle de la pollution de l'environnement, ainsi que la santé et la sécurité des travailleurs;
- le service imposé, par exemple, l'obligation d'agir à titre de transporteur public;
- la discrimination, par exemple, en matière d'emploi ou dans la vente des biens et des services.

Nombre d'analystes de la réglementation en sont venus à grouper les diverses réglementations en deux catégories; la réglementation économique (« ancienne ») et la réglementation sociale (« nouvelle »). Bien que la frontière entre les deux catégories soit loin d'être précise, la réglementation économique renvoie généralement au prix, au taux de rendement, à la production, à l'accès et (ou) à la sortie du marché [p. 50; voir aussi Stanbury (1980), en particulier le premier chapitre].

En matière de réglementation économique, le Conseil économique du Canada donne les exemples suivants [p. 50] :

- *Le prix* (et la structure des prix ou des tarifs) : contrôle des loyers, des tarifs des compagnies de services téléphoniques et hydro-électriques, les tarifs des taxis, le prix des produits vendus par le truchement des offices de commercialisation, les tarifs des compagnies aériennes et le contrôle des prix et des salaires.
- *Le taux de rendement* : les pipelines, les compagnies de téléphone, la distribution locale du gaz naturel.
- *L'accès* : la radiodiffusion (radio AM et FM, télévision), certaines professions et occupations exigeant l'accréditation, les compagnies aériennes, le camionnage (dans la plupart des provinces), les taxis, les pêches, les télécommunications (compagnies de téléphone et de câblodiffusion), les compagnies ferroviaires.
- *La sortie* : (ou abandon des services) les services d'utilité publique (ex., l'eau, le gaz naturel, l'électricité), les chemins de fer, les télécommunications.
- *La production* : les offices de commercialisation de produits agricoles ayant pour objet la gestion de l'offre, la production du pétrole et du gaz.

Quant à la réglementation sociale, il s'agit d'une réglementation d'origine plus récente ayant trait aux questions relatives à la santé, la sécurité, la consommation et l'environnement. Voici quelques exemples de réglementation sociale donnés par le Conseil [p. 51] :

i) la santé et la sécurité, qui en constituent une proportion élevée et qui comprennent la sécurité des produits de consommation et des transports, ainsi que la santé et la sécurité au travail;

ii) la protection de l'environnement, qui comprend des domaines tels que le contrôle de la pollution de l'air et des eaux, la réglementation sur l'utilisation des terres, et les aspects de l'exploitation des ressources liés à la gestion de l'environnement;

iii) la réglementation sur l'« équité » qui, a trait à « la protection contre les fraudes, la supercherie ou l'inexactitude de l'information transmise », mais qui devrait aussi inclure toutes les lois sur la protection des consommateurs et sur la discrimination; et

iv) la « réglementation culturelle », c'est-à-dire les exigences en ce qui a trait au contenu canadien de la programmation en radiodiffusion, la législation sur la propriété étrangère, ainsi que celle sur les langues officielles.

Le Conseil économique du Canada affirme par la suite que la réglementation sociale a pour but de contrôler les caractéristiques d'un produit ou d'un service ainsi que la divulgation de l'information, d'influer sur les méthodes de production ou sur les conditions entourant la vente ou l'emploi. Voici les exemples cités :

- Diffusion de l'information, par exemple, l'étiquetage des produits; les mesures de prévention contre la publicité trompeuse; la divulgation des états financiers.
- Caractéristiques d'un bien ou d'un service, la qualité, par exemple, celle des aliments (le classement), des produits pharmaceutiques et des occupations exigeant une accréditation; la pureté, par exemple, celle des aliments, des drogues et des boissons; la salubrité, par exemple, celle des aliments et des boissons; la sécurité, par exemple, celle des jouets et meubles d'enfants, et celle des occupations dans le secteur de la santé; la disponibilité, par exemple, celle des services; la durabilité, par exemple, les normes relatives à la résistance des vêtements à l'usure.
- Méthodes de production, par exemple, les normes relatives à la pollution; les normes relatives à la santé et à la sécurité au travail; le contenu des produits.
- Conditions entourant la vente ou l'emploi, par exemple, les lois sur le salaire minimum; les heures de travail, les congés, etc.; les lois contre la discrimination dans l'emploi, le logement, la vente de biens, la prestation de services.

Il est très difficile de faire des généralisations au sujet des facteurs qui influent sur le choix d'un instrument de réglementation, étant donné l'éventail très large des instruments utilisés par les gouvernements dans le passé et les circonstances extrêmement variées dans lesquelles les gouvernements ont eu recours à ces instruments. On peut toutefois exposer certaines caractéristiques des instruments de réglementation qui, dans bon nombre de cas, semblent être déterminantes dans le choix d'un instrument, en ce qui concerne tant le choix entre divers instruments relevant d'une même catégorie que le choix entre les diverses catégories d'instruments de réglementation étudiés dans le présent document.

L'interchangeabilité à l'intérieur de la catégorie des instruments de réglementation

Dans la catégorie des instruments de réglementation, les décisionnaires disposent de tout un éventail d'options qui conviennent à divers contextes. Il faut tenir compte d'un grand nombre de variables, dont chacune a des conséquences distinctes pour des intérêts ou des valeurs données. Il est impossible de rendre justice à toute la subtilité des calculs auxquels s'adonnent les décisionnaires dans des situations réelles, mais nous pouvons brosser un tableau général des choix auxquels ils ont normalement à faire face. Il leur faut tout d'abord choisir entre une réglementation directe ou indirecte. La réglementation directe renvoie à des régimes de réglementation administrés entièrement par des ministères d'exécution du gouvernement. La réglementation indirecte a trait à des régimes de réglementation administrés, au moins en partie, par des organismes qui ne font pas partie de ce que l'on entend généralement par la Fonction publique.

La réglementation directe

Même en ce qui concerne la réglementation directe, on observe des différences importantes sur le plan de la conception des instruments de réglementation. Un aspect important de ces différences, c'est le degré de précision des dispositions prévues par la loi. La loi peut préciser tous les détails importants de la réglementation de façon qu'il soit inutile d'y ajouter des règles ou règlements et que l'organisme chargé de la mise en vigueur de la politique dispose d'une très faible marge de manœuvre. De plus, si la législation initiale est suffisamment précise, les tribunaux peuvent être très restreints dans leur interprétation de la politique. À titre d'exemple, citons le *Code criminel* [1970], ou encore la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* [1970-71-72] : les règles, les exemptions et les taux sont indiqués clairement dans la loi elle-même. Cependant, même dans cette première catégorie de réglementation, le gouvernement peut exercer une certaine discrétion dans l'affectation des

ressources nécessaires à l'organisme responsable de la mise en vigueur de la réglementation. Il est évident qu'un organisme qui manque de ressources ne peut agir avec autant de rigueur que celui qui dispose de ressources abondantes.

Par contre, la loi peut ne fournir qu'un énoncé de politique très général et très bref, indiquant de « bonnes intentions », et prévoyant que les détails de la mise en œuvre seront exposés dans les règlements que le ministère intéressé peut adopter ultérieurement. Dans un tel cas, la loi ne fait que reconnaître une source de problèmes et autorise le ministère à régler les problèmes en question. Le ministère est alors libre d'élaborer les détails de la politique, ainsi que les règles et règlements connexes. À titre d'exemple, mentionnons l'article 5 de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario [1971] qui interdit de déverser des produits contaminants en quantité supérieure à ce que prescrit la réglementation. De même, la *Loi fédérale sur les produits dangereux* [1970] interdit la fabrication, l'importation ou la vente de produits considérés comme dangereux dans le cadre des règlements promulgués en vertu de cette loi. La *Loi des aliments et drogues* [1970] et la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* [1970-71-72] sont de nature semblable.

Une option intermédiaire consiste à instituer des interdictions de nature plutôt générale dans une première loi, laissant aux tribunaux du pays le soin d'établir les détails de la politique au fur et à mesure que des causes se présentent dans le cadre de poursuites criminelles ou civiles. Ainsi, plusieurs lois canadiennes relatives à l'environnement renferment des dispositions générales interdisant le déversement de polluants qui peuvent être dangereux, sans qu'il ne soit spécifié exactement de quelle façon[1].

Le choix entre les trois niveaux de précision de la loi initiale dépend d'un certain nombre de facteurs. Les corps intermédiaires préfèrent généralement que les concessions qu'ils obtiennent soient inscrites directement, sous forme détaillée, dans la loi initiale. Cela peut se faire dans les cas où le coût de ces concessions est imposé à un électorat inframarginal ou encore à un électorat marginal suffisamment diffus ou mal informé pour ne pas percevoir ces coûts. Les concessions (ou les fuites) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui réduisent le degré réel de progressivité de la structure fiscale largement en deçà du degré nominal de progressivité sont des exemples bien connus de ce phénomène.

Dans d'autres cas, l'interdiction générale relative à certaines activités, comme le déversement de polluants dangereux, peut présenter un attrait symbolique considérable, plus particulièrement pour des groupes de pression diffus. Le gouvernement peut ainsi adopter des mesures d'interdiction simples et générales qui lui procurent un avantage politique : il est alors perçu positivement par un groupe d'électeurs marginaux qui considèrent qu'il a adopté une législation « sévère », bien qu'il lui soit toujours possible d'atténuer les effets de la législation par des règlements ou une application de nature discrétionnaire. L'efficacité de cette stratégie est fonction des coûts élevés d'information et d'organisation auxquels font face les corps intermédiaires pour participer aux activités formelles de mise en œuvre de la politique, et les contrôler une fois la loi initiale adoptée.

De nouveau, le degré d'incertitude ressentie par le parti politique au pouvoir relativement aux conséquences possibles de diverses politiques pour différents groupes d'intérêt et l'intensité des préférences de l'électorat à l'égard de ces conséquences peuvent inciter le parti à adopter une loi plus générale qui favorise une mise en œuvre par le biais d'une politique d'application ou de règlements. Enfin, les législations de nature plus générales liées à l'application de règles ou de règlements ultérieurs peuvent exiger des interactions continues entre le ministre, ses conseillers à l'intérieur de la Fonction publique et les divers groupes d'intérêt de façon à faciliter des accommodements (ou des compromis) mutuellement avantageux pour ces divers intérêts.

Comme dans le cas de la réglementation directe ou indirecte, un haut degré d'incertitude politique relativement à l'incidence de diverses politiques sur des intérêts différents ou à l'intensité des préférences de l'électorat, concernant ces conséquences, ou encore les possibilités d'aménagements permanents, mutuellement avantageux pour un parti politique et des groupes de pression donnés, sont autant de facteurs susceptibles de conduire à une réglementation directe permettant aux politiciens d'orienter et de contrôler directement l'administration de l'organisme de réglementation. La réglementation directe peut donc constituer l'instrument le plus efficace pour apporter des ajustements marginaux continus aux politiques envisagées dans ces deux perspectives. Lorsque les objectifs politiques ont été clairement établis, une autre considération peut inciter à une réglementation directe. Tout parti politique doit assumer des coûts de contrôle pour s'assurer que ses agents mènent à bien ses objectifs politiques et ne cherchent pas plutôt à maximiser une série d'autres objectifs (y compris des éléments faisant partie de leurs propres fonctions d'utilité). Il est sans doute plus facile de contrôler et de diriger des fonctionnaires que des représentants plus « distants ».

Nous allons maintenant étudier les caractéristiques des instruments susceptibles d'inciter les responsables des politiques à utiliser une forme de réglementation indirecte, soit par le biais d'organismes de réglementation établis par la loi, et constitués d'arbitres « neutres », soit par des organismes d'autoréglementation constitués de membres de l'industrie ou de la profession intéressée.

La réglementation indirecte : les organismes de réglementation établis par la loi

À tous les niveaux du gouvernement, nous observons une délégation de diverses catégories de responsabilités de réglementation à des « organismes de réglementation établis par la loi »[2].

Bien que l'expression « organisme de réglementation établi par la loi » soit souvent utilisée, elle recouvre toute une gamme de variantes institutionnelles d'importance. Ces variables institutionnelles sont les suivantes :

1 Les procédures de nomination – les membres de ces organismes peuvent être nommés pour une période déterminée ou selon le bon plaisir des politiciens.

2 La participation du public – cette participation au fonctionnement de ces organismes peut être facilitée ou gênée par diverses règles portant sur le financement public des interventions, les droits d'accès à l'information, les droits de contre-vérification, etc.

3 Les relations externes – d'abord avec les tribunaux, en ce qui concerne le processus de révision judiciaire; avec l'exécutif du gouvernement, pour ce qui a trait aux droits *ex ante* et *ex post* d'intervention à l'égard des décisions des organismes; enfin, avec le Parlement pour ce qui vise le droit d'intervention dans les décisions des organismes, l'approbation des budgets, les responsabilités relatives à l'établissement de rapports, ainsi que l'examen périodique de la performance de l'organisme.

Ainsi, lorsque le gouvernement envisage d'intervenir sur un marché par le biais d'un organisme de réglementation établi par la loi, il doit déterminer non seulement s'il préfère un tel organisme à d'autres instruments de réglementation, mais déterminer aussi les variables à retenir dans cette catégorie d'instruments.

Au niveau de l'efficacité technique, il peut être préférable de recourir à un organisme de réglementation plutôt qu'à une réglementation directe appliquée par un ministère d'exécution du gouvernement et ce, pour des raisons de spécialisation. Le recours à un organisme de réglementation permet de faire appel à des spécialistes pour l'analyse de problèmes complexes, en partie en raison de la discrétion qui caractérise ce mode de fonctionnement, et en partie aussi parce que cette formule institutionnelle permet de contourner certaines règles de la Fonction publique relativement à l'embauche de personnel, à la rémunération, au secret professionnel et à la nature du processus de prise de décisions.

Bien qu'un grand nombre des responsabilités de réglementation dévolues à des organismes fassent appel à de hauts niveaux d'expérience technocratique pour analyser des faits très complexes, les décisions à prendre en dernière instance exigent souvent la conciliation ou l'équilibre de séries fondamentales de valeurs et d'intérêts opposés : ainsi, le transport privé c. le transport public; la croissance économique c. l'environnement; les investissements étrangers c. ce qu'on appelle la « souveraineté » économique; l'augmentation de l'approvisionnement énergétique (énergie nucléaire) c. la sécurité du public; les aspirations culturelles des autochtones c. la liberté de diffusion et de publication, etc. Bien que certains aspects des conséquences de diverses politiques sur différents corps intermédiaires puissent faire l'objet d'une analyse de nature technocratique, la pondération des intérêts et des valeurs en opposition conduit nécessairement à des jugements de valeur du genre que nous associons habituellement au processus politique. Pour prendre ces décisions, les organismes disposent généralement de peu de lignes directrices, sinon d'aucune, leur mandat défini dans la loi étant généralement formulé de façon extrêmement vague et générale.

Comment pouvons-nous expliquer qu'il y ait, d'une part, délégation de décisions comportant des jugements de valeur à des organismes de réglementation dits « indépendants » et, d'autre part, absence de lignes directrices claires visant les décisions que doivent prendre ces organismes ? Premièrement, les pressions du public peuvent exiger une réponse du gouvernement à un problème qui est insoluble ou, du moins, qui n'est pas susceptible d'être résolu immédiatement. Comme un gouvernement ne peut pas vraiment se permettre de demeurer inerte à l'égard d'un problème perçu par le public, la création d'un organisme de réglementation chargé d'analyser et, éventuellement, de corriger le problème peut être la meilleure solution sur le plan politique. En deuxième lieu, si le parti au pouvoir fait face à un problème urgent et y voit des solutions mais qu'aucune de ces solutions semble acceptable sur le plan politique, il peut préférer déléguer cette décision difficile à un organisme « indépendant ». La position intermédiaire

de cet organisme de réglementation indépendant permet d'exercer une certaine sélectivité sur le plan de la responsabilité politique à l'égard des décisions prises. En troisième lieu, si le parti au pouvoir craint d'engendrer des divisions dans ses rangs par suite d'une décision politique très difficile, la seule façon d'éviter ces divisions peut être de référer et de déléguer la décision à une « tierce partie objective ». Quatrièmement, si le parti au pouvoir ne peut déterminer avec certitude jusqu'à quel point l'électorat est conscient des conséquences de diverses politiques par rapport à ses intérêts, ou ne connaît pas l'intensité des préférences de l'électorat par rapport à ces conséquences, le recours à un organisme de réglementation pour la prise de certaines décisions initiales peut lui permettre de vérifier ses appuis avant de s'engager dans une voie bien définie. Cinquièmement, la création d'un organisme de réglementation établi par la loi et doté d'un mandat politique très large permet souvent de diluer l'établissement de politiques dans une série de décisions distinctes et indépendantes. Ce processus fait croître les coûts d'information et d'organisation auxquels font face les divers corps intermédiaires et permet de réduire les avantages nets qu'ils pourraient retirer de ces politiques en deçà des avantages perçus, tout en diminuant les coûts réels de ces politiques en deçà des coûts perçus par d'autres corps intermédiaires. Ainsi, l'établissement d'un organisme de réglementation doté d'un large mandat pour l'établissement de politiques relatives à des décisions bien précises « dans l'intérêt du public » peut permettre de mieux connaître la situation optimale de l'électorat marginal et inframarginal, ainsi que de l'électorat informé ou non informé, et ainsi de mieux répartir les avantages et les coûts des politiques choisies. Enfin, sur le plan de la procédure, il peut être intéressant de créer un organisme de réglementation en mesure d'accorder plus de temps à des audiences officielles ouvertes aux diverses parties, même si des considérations d'efficacité technique militeraient plutôt en faveur d'un processus décisionnel plus rapide. C'est pour toutes ces raisons qu'il peut être politiquement intéressant pour un gouvernement de déléguer à des organismes de réglementation établis par la loi de larges pouvoirs de prise de décision politique [voir Trebilcock, Waverman et Prichard, 1978].

Lorsque le gouvernement a décidé de constituer un tel organisme, il doit encore déterminer comment il résoudra les diverses questions, relatives à la conception institutionnelle, mentionnées plus haut. Ainsi, la décision du gouvernement relative à la participation du public aux délibérations de l'organisme déterminera les effets relatifs du processus décisionnel de cet organisme sur divers corps intermédiaires ou, en d'autres termes, l'intensité de la « tyrannie » caractérisant ces diverses décisions. De même, il s'impose de prendre des décisions à l'égard des relations entre l'organisme et le gouvernement en place. Si les décisions de l'organisme influent dans un domaine très circonscrit (par exemple, une commission d'indemnisation foncière), il est peu probable que le gouvernement ait intérêt à s'immiscer dans les décisions de l'organisme. De même, lorsque le mandat de l'organisme recouvre des questions « chaudes » sur le plan politique, le gouvernement peut préférer se départir de tout droit d'intervention dans les décisions de l'organisme afin d'éviter toute responsabilité relativement à ces décisions. Dans le cas de décisions pouvant toucher des intérêts sociaux et économiques extrêmement importants, il est peu probable que le gouvernement puisse se permettre d'accorder à l'organisme une indépendance totale. Certaines nominations judicieuses au sein de l'organisme peuvent lui permettre de s'assurer une influence continue sur les décisions de l'organisme mais, dans certains cas, il faudra sans doute que le gouvernement s'arroge des droits d'intervention plus directs. Le gouvernement doit alors déterminer s'il doit lui-même s'investir des pouvoirs d'intervention par le biais de directives fournies à l'avance à l'organisme, ou plutôt attendre une décision indépendante de l'organisme, tout en se donnant le pouvoir de renverser cette décision (ou encore les deux options). Récemment, certains commentateurs qui reconnaissent la rationalité politique sous-jacente aux droits d'intervention ont soutenu que, du point de vue des procédures, il peut être préférable de fournir des directives *ex ante* plutôt que de faire une révision politique *ex post* (par exemple, par voie d'appel du cabinet) [voir Janisch (1979), p. 46; et le Conseil économique (1979), chap. 5]. Bien que cela puisse être vrai dans certains cas, une telle règle générale d'évaluation irait à l'encontre de certains avantages politiques liés à l'utilisation d'organismes de réglementation indépendants, ce qui la rendrait moins intéressante d'un point de vue politique. De plus, dans la mesure où l'analyse de faits complexes sur le plan technocratique est nécessaire à l'établissement d'un jugement politique rationnel et dans la mesure où l'on ne connaît pas l'incidence d'une politique sur divers intérêts, en ce qui concerne les préférences de l'électorat et l'intensité de ces préférences, il peut être plus rationnel pour les politiciens de traiter les organismes comme une sorte de « girouette ». Les directives *ex ante* ne constituent donc pas un substitut politique parfait par rapport au processus de révision politique *ex post*.

La réglementation indirecte : l'autoréglementation

Une des options qui s'offre à un gouvernement qui veut intervenir sur le marché est l'autoréglementation par les producteurs du marché en question. Le cas des professions présente un exemple paradigmatique d'autoréglementation, bien que l'on puisse trouver des exemples semblables dans des organismes tels que les offices de commercialisation de produits agricoles. Dans notre analyse du choix de l'autoréglementation, le point de référence retenu comme instrument politique utilisé par un gouvernement sera toutefois les professions.

On justifie souvent la réglementation des marchés professionnels sur la base de la vulnérabilité des secondes et tierces parties. Les secondes parties (clients, patients) ont souvent des problèmes importants d'information, c'est-à-dire qu'elles ont de la difficulté à déterminer si elles ont besoin de services professionnels et, le cas échéant, à choisir une personne compétente pour dispenser ces services. Les tierces parties, du fait qu'elles sont extérieures à la relation entre le fournisseur de service et le client, sont peu susceptibles d'être prises pleinement en compte par ces deux parties et sont donc généralement dépréciées dans le cadre des relations entre un professionnel et son client. Dans certains cas, ces effets externes peuvent entraîner des coûts sociaux très importants; ainsi, la mauvaise conception d'un barrage peut occasionner des dommages pour les collectivités situées en aval. En supposant que les préjudices subis par une seconde ou une tierce partie justifient de *prime abord* une certaine forme d'intervention, pourquoi les gouvernements choisiraient-ils des formes indirectes d'autoréglementation (comme ils le font souvent) plutôt qu'une réglementation directe assurée par l'État ou un organisme de réglementation établi par la loi ?

On peut évaluer le cas de l'autoréglementation professionnelle sur les plans tant de l'efficacité technique que de la rationalité politique. En ce qui concerne l'efficacité technique, l'autoréglementation professionnelle nous amène à quatre types de considération : les coûts de l'information, les coûts de l'erreur, les coûts de la mise en vigueur et l'établissement de la confiance. [L'analyse qui suit est tirée de Trebilcock, Tuohy et Wolfson (1979), pp. 82-85; voir aussi Tuohy et Wolfson, 1978 et 1977.] Bien que les différentes professions renvoient à des activités très diverses, elles ont aussi certains éléments en commun. Dans chacun des cas, il y a application d'un corpus de connaissances systématique, parfois caché. Il s'agit là d'une base de connaissances qui, par définition, ne peut être acquise que par une formation longue et ardue. Deuxièmement, les professionnels sont nombreux et leurs clients le sont encore plus. Les services professionnels exigent intrinsèquement l'application de connaissances générales à des cas particuliers; ils sont donc fondamentalement de nature individuelle. Enfin, l'essence de la relation professionnelle exige de la personne qui exerce une profession qu'elle accepte le rôle de l'organisme de réglementation agissant au nom de tous les intérêts touchés par la prise de décision, les intérêts du client et ceux des tierces parties. Sans confiance, cette fonction de l'organisme ne peut être établie, ni maintenue. Il faut que les professionnels agissent dans l'intérêt de leurs clients, plutôt que dans leur propre intérêt, et qu'ils soient sensibles aux intérêts des tierces parties qui peuvent éventuellement être touchées. Sans confiance, toute relation professionnelle s'effondrait.

Le choix entre la réglementation directe et l'autoréglementaion relative à la qualité de ces marchés professionnels est modelé par ces caractéristiques. On ne peut juger de la qualité d'un service ou d'un professionnel qu'en fonction de l'utilisation de la base de connaissances systématiques se rattachant à la profession en question. Si l'État décide de réglementer directement la qualité des services professionnels, il peut évidemment engager des « spécialistes » pour l'aider à accomplir cette tâche. Il est toutefois évident qu'il est coûteux d'acquérir cette information, même si le recours à des spécialistes facilite la chose. La délégation des pouvoirs de réglementation à la profession elle-même remet la responsabilité de la qualité du service entre les mains de gens qui ont suffisamment de connaissances pour assumer cette tâche.

Les coûts des erreurs sont aussi élevés dans certains cas. Une qualité médiocre de services ou, de façon plus générale, l'accréditation de personnes non qualifiées peut aller fortement à l'encontre des intérêts du public. Dans des cas extrêmes, on peut mettre en danger la santé et la sécurité du public. Même dans des circonstances moins graves, il est difficile pour l'État de maîtriser les « erreurs » au niveau de la qualité des services fournis sur ces marchés. Ces erreurs sont évidemment plus nombreuses si le responsable de la réglementation ne dispose pas des renseignements nécessaires pour évaluer correctement la qualité des services dispensés. Étant donné le coût élevé de l'acquisition de tels renseignements et les coûts qui peuvent résulter de l'absence d'information, il peut être préférable de déléguer les fonctions de réglementation à la profession elle-même.

D'autres arguments militent en faveur d'une telle délégation de pouvoirs. Comme les professionnels sont nombreux et qu'ils dispensent toute une gamme

de services, le contrôle du respect des normes de qualité représente une tâche onéreuse. L'intensité de l'allégeance à la profession et à ses normes, qui se développe dans le cadre de l'éducation et de la formation des membres, contribue à favoriser le respect des normes de qualité. C'est ainsi que les coûts associés au contrôle de tout cet éventail de professionnels peuvent être considérablement réduits en déléguant la responsabilité à l'ensemble de la profession.

Enfin, soulignons que les relations de confiance sont extrêmement fragiles, surtout lorsqu'elles touchent des questions de grande importance. La confiance est cependant fondamentale pour le professionnel : il est impossible pour un professionnel d'exercer ses fonctions sans ce climat de confiance. Il se peut que les clients et l'ensemble du public aient davantage confiance dans les activités des professionnels lorsque l'État a déjà manifesté sa confiance à l'égard de l'ensemble de la profession. Le fait de déléguer la responsabilité de la réglementation à un organisme d'autoréglementation de la profession traduit une telle confiance et contribue ainsi à renforcer l'établissement et le maintien de relations de confiance semblables au niveau des individus.

Bien que l'autoréglementation des professions puisse parfois sembler être l'instrument le plus efficace, sur le plan technique, pour protéger les intérêts des seconde et tierce parties, il arrive souvent que ce ne soit pas le cas. On risque effectivement qu'une profession autoréglementée se laisse guider par son intérêt propre et adopte des politiques qui nuisent aux intérêts des seconde et tierce parties. Citons, par exemple, la protection ou la défense d'un monopole injustifié relativement au droit de pratique (restrictions à l'entrée) ou l'imposition de restrictions à la concurrence entre les membres, après l'entrée en service. Une étude portant sur treize importantes professions au Canada, récemment effectuée pour le compte du ministère de la Consommation et des Corporations, conclut que l'imposition d'honoraires fixes fait augmenter le revenu des professionnels de 11,8 %, que les restrictions relatives à la publicité les majorent d'un autre 10,8 %, et les restrictions relatives à la mobilité d'un 4,3 % supplémentaire [Muzondo et Pasterka (1980), p. 185]. Pour l'année 1970, les auteurs estiment que le coût total imposé aux consommateurs par ces restrictions s'élevait à 347,3 millions de dollars [p. 127].

Ces coûts sont suffisamment importants pour que nombre des analystes des professions étudiées en concluent que les intérêts des seconde et tierce parties dans les marchés professionnels soumis à une autoréglementation seraient mieux servis soit par un adoucissement de la réglementation, soit par une réglementation directe assumée par l'État [voir Friedman, 1962; Gellhorn (1976), p. 21; le McRuer Report, 1968; Trebilcock, Tuohy et Wolfson (1979), chap. 4]. Malgré ces critiques, les gouvernements préfèrent souvent maintenir ou renforcer le recours à l'autoréglementation. Comment pouvons-nous expliquer rationnellement ce genre de décision ?

Sur le plan de la rationalité politique, plusieurs facteurs peuvent expliquer le choix de l'autoréglementation dans des circonstances où l'efficacité technique semblerait conduire à une autre option. Premièrement, il n'est généralement pas nécessaire que le gouvernement affecte des ressources au régime d'autoréglementation, de sorte que ces sommes ne figurent pas dans les comptes ou la feuille de paye du gouvernement. Deuxièmement, tout en créant l'apparence (l'illusion) de protéger les intérêts des seconde et tierce parties, le gouvernement peut créer des droits de propriété extrêmement précieux (surtout dans le cas des droits exclusifs de pratiquer une profession) en conférant à un groupe professionnel la responsabilité de sa propre autoréglementation. L'imposition de normes sévères à l'entrée et de restrictions relativement au comportement ultérieur peut être considérée comme un engagement ferme à l'égard d'une réglementation favorable aux intérêts des consommateurs sur le marché en question, alors que l'impact réel sur les intérêts des seconde et tierce parties, une fois pris en compte les effets de second ou de troisième ordre de telles réglementations, peut fort bien être négatif. Lorsqu'un régime d'autoréglementation est institué, la nature disparate des décisions politiques prises ultérieurement peut accroître les coûts d'information auxquels font face les seconde et tierce parties lorsqu'elles cherchent à évaluer les avantages réels du régime, ainsi que les coûts d'organisation que doivent envisager ces intérêts lorsqu'ils veulent participer au processus décisionnel ou tenter de l'influencer.

Ainsi, malgré l'inefficacité technique de l'autoréglementation, le désir d'un parti politique au pouvoir de restreindre la taille de l'appareil gouvernemental afin de réduire les risques d'offenser des groupes qui se préoccupent de la croissance, de la taille et du coût du gouvernement, ainsi que la possibilité de conférer des avantages perceptibles (mais illusoires) à des groupes d'intérêts relativement dispersés, tout en imposant des coûts réels relativement faibles (et ce sont souvent des groupes d'intérêts fortement concentrés qui bénéficient des avantages réels), peuvent faire de l'autoréglementation un choix politique rationnel.

L'interchangeabilité de la réglementation et d'autres catégories d'instruments

Nous ne nous pencherons pas longuement sur ce sujet dans le présent chapitre puisque, dans les chapitres précédents, nous avons étudié en profondeur les possibilités de substitution entre les enquêtes et la réglementation, la taxation et la réglementation, et la propriété publique et la réglementation. De plus, l'ouvrage qui accompagne le présent document fournit des exemples détaillés qui illustrent les choix possibles dans diverses catégories d'instruments politiques.

Dans le présent contexte, nous désirons simplement souligner deux points. Premièrement, le vaste déploiement d'instruments de réglementation fondé sur des commandes et des contrôles repose en partie sur les avantages politiques considérables qu'ils offrent comparativement à d'autres formes de réglementation et à d'autres catégories d'instruments politiques. La réglementation relative à l'environnement illustre particulièrement bien ce point. En deuxième lieu, bien que la réglementation et d'autres catégories d'instruments puissent souvent être techniquement substituées, dans nombre de contextes, l'efficacité technique exige une combinaison donnée d'instruments, à savoir un instrument fiscal renforcé par un instrument de réglementation. En d'autres termes, les divers instruments politiques peuvent aussi bien être des compléments que des substituts. Étant donné la nécessité de s'appuyer au moins partiellement sur des instruments de réglementation dans de tels contextes, les caractéristiques politiques des divers autres instruments peuvent contribuer à favoriser un instrument de nature plutôt réglementaire. Les offices de commercialisation de produits agricoles permettent d'illustrer la complémentarité technique de divers instruments, compte tenu de leurs caractéristiques politiques.

Les deux exemples choisis présentent aussi des contrastes intéressants en ce qui concerne les rôles de l'efficacité technique et de la rationalité politique dans le choix d'un instrument. Dans le cas de l'environnement, la préférence observée pour l'établissement de normes plutôt que pour l'imposition de taxes s'explique en termes politiques, et non en termes d'efficacité technique. Dans le cas des offices de commercialisation, l'efficacité technique et la rationalité politique peuvent toutes deux être maximisées par les dispositions actuellement en vigueur.

La réglementation relative à l'environnement

De façon générale, on reconnaît que les taxes imposées sur les effluents ou les droits de déversement sont plus efficaces que les interventions traditionnelles sous forme de commandes et de contrôles [Anderson et coll. (1977), chap. 2; Baumol et Oates (1979), chap. 16; et Kneese et Schultze (1975), chap. 7]. Les données empiriques montrent sans équivoque que les interventions sous forme de commandes et de contrôles sont inefficaces et coûteuses et qu'elles retardent le progrès technologique. En Amérique du Nord, cependant, la protection de l'environnement relève presque entièrement d'interventions de type commandes et contrôles et l'on fait très peu appel aux stimulants qui pourraient être introduits sur le marché. Bien que nombre d'économistes aient critiqué l'efficacité de ce choix politique, on peut facilement le comprendre et il s'impose même, lorsqu'on considère la rationalité politique exposée dans les paragraphes qui suivent.

L'intervention sous forme de commandes et de contrôles présente au moins cinq avantages politiques par rapport à la taxation des effluents. Premièrement, l'interdiction du rejet de polluants a une forte valeur symbolique pour les politiciens, car l'électorat considère qu'ils s'opposent avec véhémence à la pollution lorsqu'ils adoptent de telles interdictions. Une loi qui taxerait le rejet de polluants aurait une valeur symbolique beaucoup moindre, car elle reconnaîtrait intrinsèquement qu'il n'est pas nécessaire de mettre fin aux activités polluantes, ni même de les diminuer. Quelle que soit la probabilité de réduire les émissions de polluants par l'imposition d'une taxe, l'affirmation que « les pollueurs doivent payer » comporte une valeur symbolique largement inférieure à celle voulant que « les pollueurs doivent cesser de polluer ». Du point de vue du public, les avantages semblent supérieurs dans le cas de l'imposition de normes que dans celui de la taxation.

Il faut aussi tenir compte des coûts d'information qui s'ajoutent lorsqu'on veut expliquer à l'électorat les conséquences d'une politique. Il semble probable que si l'électorat comprenait pleinement la façon dont les taxes sur les effluents pourraient agir, ainsi que les raisons pour lesquelles elles seraient plus efficaces, les taxes sur les effluents pourraient acquérir une plus grande popularité politique. Cependant, le public rejette généralement la notion voulant que les prix influent sur le comportement des gens et il semble récalcitrant à l'égard de la thèse selon laquelle les taxes sur les effluents pourraient faire diminuer le volume de polluants rejetés. Il serait sans doute extrêmement coûteux de modifier cette perception de la population. Les hommes politiques sont

donc peu enclins à donner à l'électorat une formation économique de base pour qu'il puisse comprendre la politique de taxation des effluents, alors qu'il reçoit très bien la politique de réglementation que le gouvernement est déjà en mesure de lui offrir. Aucun parti politique n'est incité à corriger la fausse perception du public, à moins que cela ne puisse se faire à un coût suffisamment faible pour qu'il bénéficie d'un avantage comparatif par rapport aux autres partis.

En troisième lieu, pour les groupes d'intérêt fortement concentrés, à savoir les entreprises qui polluent, la taxe sur les effluents imposerait sans doute des coûts largement supérieurs à ceux d'une réglementation directe. La réglementation directe est souvent inefficace et, dans un tel cas, les coûts sont faibles, sinon inexistants. Même lorsque la réglementation est efficace, la taxation imposerait généralement des coûts encore plus élevés aux entreprises car, après avoir payé pour le contrôle de la pollution, elles doivent aussi payer pour se débarrasser des déchets qui restent.

La taxation des effluents présente donc peu d'avantages apparents aux yeux du public et les industries y voient des coûts supérieurs à ceux qu'entraînerait une intervention par le biais de commandes et de contrôles. Cette combinaison est fatale sur le plan politique. L'imposition d'une taxe sur les effluents présente toutefois d'autres inconvénients.

En principe, la taxe sur les effluents est impersonnelle, c'est-à-dire que le prix imposé par unité de rejet est le même pour toutes les sources de pollution. Bien que cette caractéristique soit intéressante d'un point de vue de marché, elle retire aux fonctionnaires un élément de pouvoir discrétionnaire pour ce qui a trait au programme de lutte contre la pollution. Comme le pouvoir discrétionnaire représente une source de pouvoir politique, le mécanisme du marché impersonnel n'est pas apprécié des fonctionnaires ni des hommes politiques. Ces derniers préféreraient appliquer une loi sévère dont tous les pollueurs chercheraient à être exemptés, ce qui les obligerait à négocier avec le ministère. Ce mode d'opération exigerait un personnel important qui accroîtrait le prestige du ministre et de ses fonctionnaires supérieurs, tout en permettant au ministère de négocier certaines concessions qui lui paraissent importantes dans le processus de lutte contre la pollution. Du point de vue des économistes, cette taxe sur les effluents pourrait être perçue efficacement par un seul commis, qui recueillerait les chèques à la fin du mois, et c'est précisément pourquoi les ministres et les fonctionnaires pourraient s'y opposer. De plus, le caractère impersonnel de cette taxe est incompatible avec le désir des hommes politiques d'y associer des avantages et d'éviter des coûts à un électorat marginal. De façon générale, le fait d'imposer des règles strictes à certaines entreprises impose simultanément des coûts élevés à certains membres d'un électorat marginal, notamment les travailleurs et les actionnaires de certaines entreprises; les politiciens préfèrent alors exempter ces entreprises d'une telle politique. Il leur est beaucoup plus facile d'arriver à leurs fins par le biais d'une réglementation de commandes et de contrôles qui traite souvent chaque cas isolément, plutôt que par une taxation sur les effluents qui s'applique de façon uniforme à toutes les sources de pollution. De nouveau, l'efficacité technique de l'instrument est incompatible avec les calculs politiques visant à imposer les coûts à un électorat inframarginal et à conférer certains avantages à un électorat marginal.

Enfin, la formule traditionnelle de commandes et de contrôles qui s'applique à la lutte contre la pollution impose généralement des normes plus sévères aux usines nouvelles qu'à celles qui sont déjà en place. Cette exigence crée des barrières à l'entrée, ce qui peut être très avantageux, sur le plan financier, pour les entreprises existantes. Par contre, une taxe sur les effluents répartit les coûts également entre toutes les entreprises; comme le coût du contrôle des polluants est souvent moins onéreux pour les nouvelles entreprises que pour les entreprises plus anciennes, ces dernières doivent supporter un fardeau plus lourd [Dewees, 1980]. Du fait que les entreprises existantes peuvent se faire entendre au cours du processus politique, alors que ce n'est généralement pas le cas pour les entreprises non encore constituées, la formule de commandes et de contrôles confère certains avantages à une partie de l'électorat, à un coût assumé imperceptiblement par l'ensemble des consommateurs du produit, par le biais d'une majoration des prix. La taxation imposerait un coût beaucoup plus élevé à la plupart des entreprises existantes et conférerait des avantages à d'éventuelles nouvelles entreprises. De nouveau, la formule de commandes et contrôles est plus intéressante d'un point de vue politique, malgré la plus grande efficacité technique de la taxe sur les effluents.

Bref, bien que l'efficacité technique conduise plutôt à l'imposition d'une taxe sur les effluents, la rationalité politique privilégie l'imposition d'une norme et ce, pour plusieurs raisons. On peut difficilement imaginer une politique plus impopulaire que l'imposition d'une taxe sur les effluents, comparativement à la réglementation traditionnelle. Ces calculs politiques ne pourraient être modifiés que si l'application d'une réglementation sous forme de commandes et de contrôles se révélait tellement inefficace à long terme que le public se rendrait compte de l'échec de cette

forme de politique traditionnelle et exigerait des changements en vue d'accroître l'efficacité. Cette demande de changement devrait cependant être extrêmement puissante pour amener le système politique à adopter une taxation sur les effluents, étant donné ses obligations politiques. Par le passé, l'échec des réglementations sous forme de commandes et de contrôles n'a généralement conduit qu'à une intervention plus précise et plus poussée, toujours sous forme de commandes et de contrôles.

Buchanan et Tullock [1975] sont parmi les rares économistes à avoir déterminé la dimension politique de ce choix entre les diverses politiques de lutte contre la pollution. À leur avis, du fait que la réglementation de commandes et de contrôles est très stricte à l'égard des nouvelles entreprises, il est normal que l'industrie préfère cette réglementation à la taxe sur les effluents et, partant, les économistes ne devraient pas s'étonner que la taxation soit ainsi largement rejetée. D'un point de vue politique, il faudrait réussir à créer un mode d'intervention ayant les caractéristiques de la taxation sur le plan de l'efficacité, tout en ayant les conséquences de la réglementation traditionnelle sur le plan de la distribution, de façon à minimiser les conséquences néfastes sur le plan politique.

Il convient de souligner que la législation de l'environnement, fondée sur des commandes et des contrôles, suppose l'engagement des divers ordres de gouvernement déjà mentionnés dans le présent chapitre. Différentes lois renferment des dispositions générales interdisant les émissions dangereuses, le sens de ces dispositions devant être précisé au fil des ans dans les décisions rendues par les tribunaux. Outre l'interprétation des tribunaux, l'efficacité de ces dispositions est modelée par la discrétion dont peut faire preuve le ministre en ce qui concerne les poursuites à l'égard des contrevenants. Les lois comportent souvent des dispositions qui interdisent tout déversement de polluants qui contreviendrait à des règlements pouvant être promulgués en vertu de la loi en question [*Loi sur la protection de l'environnement*, 1971; la *Loi sur les pêcheries*, 1977]. Cela permet aux ministères de préciser les détails des politiques dans des règlements officiels, loin des regards inquisiteurs des participants au processus législatif. Il semble que les corps intermédiaires qui disposent de ressources limitées aient plus de difficulté à contrôler l'établissement d'une réglementation et à orienter sa conception, qu'à influer sur l'élaboration de la législation initiale. L'étude d'un projet de loi peut être concentrée sur quelques mois, alors que les règlements peuvent être conçus et adoptés sur une période de plusieurs années. Rares sont les corps intermédiaires qui disposent des ressources nécessaires pour participer pleinement à un processus aussi long. De plus, l'élaboration des règlements peut fort bien ne prévoir aucune audience publique qui permettrait à de tels groupes de se faire entendre. L'établissement de ces réglementations de contrôle fait augmenter les coûts d'information et d'organisation auxquels font face les corps intermédiaires, tout en conférant des avantages à d'autres groupes très précis. Au Canada, il est rare que la loi prévoie des interdictions très précises à l'égard de polluants donnés.

Les offices de commercialisation de produits agricoles

Tant au Canada qu'ailleurs, on a souvent recours à des offices de commercialisation pour intervenir sur divers marchés de produits agricoles. Au Canada, un large éventail de produits agricoles sont soumis à la réglementation d'un office de commercialisation. À titre d'exemple, mentionnons : les produits laitiers; la volaille, y compris les œufs et les poulets de gril; les fruits et légumes; le porc; le blé; et le tabac [voir Forbes et coll., 1974; et Hoos, 1979].

La plupart des offices de commercialisation ont été créés par les provinces, bien que certains s'intègrent à un plan fédéral de commercialisation destiné à réglementer le marché national. Dans certains cas, l'intervention est relativement modeste, l'organisme s'intéressant surtout à la promotion collective du produit en question par le biais de la publicité institutionnelle et d'autres activités semblables de commercialisation. Dans d'autres cas, les offices de commercialisation sont investis par la loi de pouvoirs de gestion qui leur permettent de réglementer les prix auxquels les producteurs peuvent vendre leurs produits et de restreindre l'accès au marché en allouant des quotas de production à des producteurs donnés.

Parmi les objectifs visés par les offices de commercialisation, l'accroissement de la taille du marché par des activités de promotion et de commercialisation est généralement peu controversé; en effet, cette initiative ne suppose aucune réglementation du prix ni de la production et le degré de coercition est relativement faible, dans la mesure où les producteurs ne sont appelés à contribuer, que par le biais d'une taxe, aux activités collectives de promotion. D'autres formes de réglementation visent des objectifs plus importants, notamment la stabilisation du revenu agricole et la hausse du revenu des agriculteurs.

En ce qui concerne la stabilisation des prix et des revenus agricoles, pourquoi ne laisserait-on pas tout simplement évoluer les forces du secteur privé de

façon à répondre à cette demande ? Dans une certaine mesure, c'est ce que nous faisons. Ainsi, il existe des formes d'assurance-récolte et certains marchés agricoles sont extrêmement actifs, notamment ceux du porc, du maïs, du blé, etc. Par contre, si, malgré tout cela, il existe une demande non satisfaite pour une certaine forme de protection à l'égard des caprices des prix du marché dans les secteurs agricoles, nous devons nous demander pourquoi cette demande n'est pas satisfaite. Les deux raisons classiques de l'échec des marchés d'assurance sont les risques moraux ou un mauvais choix d'assurés; ces facteurs permettent d'expliquer l'absence de marchés d'assurance plus complets dans la présente situation. Les risques moraux ont trait au fait que l'agriculteur dont le revenu est assuré contre tous les risques est moins intéressé à déployer tous les efforts possibles pour produire son propre revenu, puisqu'il est assuré contre la perte de ce revenu. Il faudrait que les contrats d'assurance spécifient dans quelles conditions les versements peuvent être effectués, notamment en ce qui concerne les conditions relatives à la plantation, à l'irrigation, à la fertilisation, à la désinfection, à l'éclaircissement, etc. De plus, une société d'assurance devrait nécessairement investir des ressources pour contrôler le respect de ces conditions.

En ce qui concerne le choix non judicieux des assurés, il semble qu'une assurance sur le revenu inciterait certaines personnes, qui présentent des risques particulièrement élevés pour ce qui est d'atteindre l'objectif fixé en termes de revenu, à vouloir s'assurer. La compagnie d'assurance devrait assumer des frais de transaction assez considérables pour différencier les demandeurs à l'égard de diverses catégories de risques afin d'éviter les risques d'un mauvais choix, ainsi que le financement compensatoire et les primes excessivement élevées que cela entraînerait pour d'autres catégories d'assurés.

Si nous considérons que les sociétés privées d'assurance ne sont pas tellement susceptibles de s'intéresser au domaine agricole, en raison des risques moraux et des risques d'un mauvais choix d'assurés, il faut nous demander comment l'État pourrait intervenir plus efficacement que le secteur privé. Si toute intervention devait s'avérer impossible, alors que l'État continue de subventionner des programmes de stabilisation des prix ou du revenu, il est évident que ce choix résulterait du désir d'assurer une redistribution du revenu qui permettrait aux agriculteurs de bénéficier d'une « assurance » dont ils n'assumeraient pas pleinement les coûts sociaux. Dans la mesure où les risques moraux et les coûts liés à un mauvais choix sont assumés par d'autres, il est évident que ce sont les consommateurs ou les contribuables qui financent les régimes d'assurance fournis par l'État par le biais des programmes de stabilisation. Si tel est le cas, la stabilisation du revenu agricole, en tant qu'objectif visé par les offices de commercialisation de produits agricoles, et d'autres formes d'intervention étatique deviennent un sous-ensemble de la politique des offices de commercialisation, à savoir la hausse du revenu des agriculteurs par le biais d'une redistribution du revenu des consommateurs ou des contribuables. On cherchera à inciter les consommateurs ou les contribuables à percevoir les objectifs des offices de commercialisation en termes de stabilisation, mais cet objectif est fondamentalement illusoire.

Même si la stabilisation ne sert qu'à justifier une forme d'intervention qui intéresse les agriculteurs, puisqu'une partie des coûts du programme de stabilisation (assurance) est transférée à d'autres, on peut soutenir que cette assurance subventionnée devrait être fournie au moindre coût (c'est-à-dire de la façon la plus efficace du point de vue technique). À première vue, une réglementation qui ne relèverait pas nécessairement d'un office de commercialisation imposant des restrictions en matière de prix et de production semblerait mieux répondre à cet objectif.

Dans le passé, on a déjà établi des régimes de prix universels sur des marchés forts où un office de commercialisation, agissant à titre d'acheteur, achetait les produits des agriculteurs à un prix inférieur à celui auquel il pouvait revendre ces produits sur le marché, la différence entre les deux prix étant récupérée par le fisc [voir Hoos, 1979]. Sur des marchés plus faibles, l'office de commercialisation agit à titre d'agent et verse aux agriculteurs un prix supérieur à celui qu'il pourra obtenir en revendant le produit sur le marché libre, la différence étant couverte par les sommes retenues précédemment. L'avantage d'un tel régime, c'est que le marché peut fonctionner sans interférence, les risques de fluctuation étant assumés collectivement. Cependant, comme dans le cas du marché de l'assurance privée, les administrateurs de cet organisme doivent faire face à des risques moraux et à des problèmes de choix semblables à ceux auxquels font face les sociétés privées, les parties s'intéressant au régime lorsqu'elles reçoivent des versements, mais le délaissant lorsqu'elles sont appelées à y contribuer. Il semble peu probable qu'un tel régime puisse fonctionner sans réglementation précise spécifiant les contributions obligatoires et les conditions donnant droit à des versements. De plus, un tel pool visant à atténuer les fluctuations des prix du marché par rapport à un indice de référence peut fort bien ne pas être adapté aux fluctuations dues aux conditions climatiques, qui limitent l'approvisionnement; en cas

de sous-approvisionnement, le produit se vend à un prix plus élevé, mais en raison même de ce manque, le revenu total est très faible. En d'autres termes, les versements ayant uniquement pour but d'adapter les prix de marché des produits agricoles peuvent très bien ne pas réduire suffisamment les variations du revenu agricole.

Des difficultés semblables surgiraient sans doute dans le cas d'une réglementation qui prévoirait des stocks de réserve : un organisme achèterait à un prix donné les produits qu'un agriculteur présenterait sur un marché faible, puis écoulerait ces stocks sur un marché plus fort, agissant ainsi à titre de courtier reconnu par l'État et qui ferait des opérations à terme. En l'absence d'une réglementation restreignant la production sur les marchés faibles, un tel programme risque de s'avérer coûteux, sur le plan financier, à cause de l'obligation d'acheter les quantités de ce produit qui seraient offertes à un prix supérieur au prix du marché.

Ainsi, une fois qu'on a décidé d'intervenir dans un segment du marché agricole dans un but de stabilisation (ce qui comporte des conséquences sur le plan de la distribution), il est difficile de voir comment une telle intervention pourrait se faire si ce n'est par la voie traditionnelle, à savoir un office de commercialisation autorisé à réglementer à la fois les prix et la production. Dans ce contexte, l'hypothèse des anticipations rationnelles de Becker [1976, p. 245] au sujet du choix d'un instrument de réglementation peut paraître valable. Dans ce cas, l'instrument généralement choisi pour atteindre l'objectif visé peut fort bien être l'instrument le plus efficace du point de vue technique.

Tant en ce qui concerne l'objectif de la redistribution que celui de la stabilisation, on peut raisonnablement se demander jusqu'à quel point les offices de commercialisation permettent de réaliser ces objectifs. [Pour une analyse des effets redistributifs des offices de commercialisation, voir Grubel et Schwindt, 1978; Borcherding et Dorosh (à paraître); McManus, 1978; et Broadwith, Hughes and Associates, 1978.] Sous nombre d'aspects, ils présentent des lacunes importantes. Premièrement, il est extrêmement difficile d'établir une série de critères qui détermineraient plus précisément la catégorie de bénéficiaires visés par le régime. Si cette catégorie-cible est définie de façon très intuitive, par exemple l'ensemble des « familles d'agriculteurs en difficulté », comment cette formule intuitive peut-elle se traduire dans le cadre d'une politique ? Si l'on se fixe un revenu plafond, comment peut-on s'assurer que les agriculteurs qui arrivent en deçà de ce plafond n'ont pas délibérément choisi de le faire (par exemple, les agriculteurs « à temps partiel », les épris du « retour à la terre », etc.) ou qu'il ne s'agit pas tout simplement de producteurs très inefficaces possédant des ressources qui pourraient être utilisées de façon beaucoup plus efficace ?

Si la catégorie visée peut être définie de façon plus fonctionnelle et que les avantages du programme peuvent être restreints à cette catégorie, on doit alors se demander ce que les bénéficiaires doivent faire pour continuer d'être admissibles aux avantages qu'offre le programme. Que se passe-t-il s'ils arrêtent toute production ou s'ils n'utilisent pas les techniques de production les plus efficaces ? Doit-on les pénaliser sur le plan des avantages qu'ils retirent du programme ? Doit-on permettre aux bénéficiaires initiaux d'échanger leur droit aux avantages en vertu de ce programme (quotas de production) avec d'autres parties (pour un prix donné) en vendant leur propriété, indépendamment du fait que les bénéficiaires du transfert peuvent eux-mêmes être admissibles au programme ? Même si les transferts de propriété sont restreints à une même catégorie d'agriculteurs, l'échange de quotas peut conduire à une capitalisation rapide des avantages; les personnes qui s'introduiraient ultérieurement sur le même marché ne bénéficieraient que d'un taux de rendement normal, ne jouissant d'aucune subvention supplémentaire [voir Tullock (1975), p. 671]. Cela pourrait conduire à une hausse continue des demandes de subventions, mais si les subventions proviennent des profits de monopole, un seul niveau de production peut permettre de maximiser les profits de l'ensemble du groupe. L'imposition de restrictions supplémentaires sur la production réduirait les profits du groupe et laisserait certaines demandes insatisfaites. Par contre, si l'on interdit l'échange de quotas, on diminue considérablement l'incitation des titulaires de ces quotas à investir en vue d'améliorer leur propriété.

Ainsi, les offices de commercialisation sont susceptibles d'entraîner à la fois des effets sur l'affectation et sur la distribution des ressources, selon que leurs objectifs politiques avoués sont de stabiliser ou d'accroître le revenu des agriculteurs. On encourage ainsi des méthodes de production moins efficaces. Ce sont souvent aussi bien les gros que les petits agriculteurs qui bénéficient des avantages, ces derniers étant financés de façon régressive par les consommateurs aussi bien pauvres que riches.

Toutes ces considérations nous amènent à penser qu'en ce qui concerne l'intervention sur les marchés agricoles, les offices de commercialisation constituent un instrument pas très subtil pour atteindre les objectifs avoués. De nouveau, la thèse de Becker [1976] semble être valable. Lorsqu'on analyse successivement les divers instruments qui peuvent

être envisagés [voir Forbes, 1974; Hoos, 1979; Broadwith et coll., 1978; et McManus, 1978], il est évident que chacun présente des lacunes importantes comme méthode d'accroître le revenu agricole. La proposition fréquemment avancée, à savoir que les consommateurs soient largement représentés dans les offices de commercialisation des produits agricoles, nous mènerait à répudier l'objectif principal de ces offices, qui est d'accroître le revenu agricole aux dépens des consommateurs. Une autre proposition voudrait que les offices de commercialisation se composent de personnes nommées directement par le gouvernement et d'autres personnes indépendantes du gouvernement, mais cette proposition néglige certaines réalités politiques. Un office de commercialisation composé de représentants des agriculteurs, choisis par les agriculteurs eux-mêmes, semblerait présenter deux avantages. Premièrement, du point de vue d'un agriculteur soumis à la juridiction d'un tel office, la crédibilité et la légitimité de l'organisme seraient sans doute accrues par cette forme de gouvernement représentatif. Du point de vue du gouvernement, les frais d'administration et de contrôle pourraient être réduits par une certaine réglementation (et coercition) administrée par les représentants des personnes visées par la réglementation, et non par des fonctionnaires. De plus, le gouvernement peut s'approprier le crédit des activités de l'office qui sont perçues de façon positive et rejeter tout blâme pour d'autres activités moins bien perçues. Du point de vue de l'intérêt des consommateurs, le parti politique au pouvoir et les représentants des agriculteurs peuvent adopter une stratégie qui consisterait à caractériser les décisions de l'office comme étant fondamentalement de nature technocratique, plutôt que de nature distributionnelle, faisant ainsi appel à un grand nombre de « spécialistes internes ». Une autre proposition souvent avancée ne paraît pas tellement plus intéressante : celle-ci voudrait que les offices de commercialisation soient remplacés par un système de subventions directes, financées par les revenus fiscaux habituels, ce qui laisserait les mécanismes du marché agir librement, préservant ainsi les meilleurs aspects des thèses relatives à l'affectation et à la distribution. Comme le souligne Becker, un tel programme de subventions, sans aucun quota ni autre forme de restriction à l'accès, permettrait à des producteurs indésirables qui veulent tirer profit du programme d'avoir accès au marché agricole. De plus, dans le cadre d'un tel programme de subvention, on connaîtrait toujours les problèmes exposés plus haut relativement à la définition des critères d'admissibilité, pour ceux qui sont déjà sur le marché, et aux conditions à satisfaire pour continuer de bénéficier des avantages du programme.

Outre ces considérations d'efficacité technique, on peut voir que d'un point de vue de rationalité politique, les avantages dont bénéficieraient les producteurs dans le cadre d'un programme de subventions (et par conséquent les coûts) seraient sans doute plus visibles que si l'on effectuait une redistribution par voie de réglementation. Les transferts paraîtraient dans les comptes du gouvernement et il faudrait que le Parlement ou la Chambre vote chacun de ces transferts. Enfin, il n'est pas évident que la redistribution par voie de réglementation et les transferts directs par voie de subventions renvoient aux mêmes connotations symboliques. Lewis Engman, ancien président de l'U.S. Federal Trade Commission, affirmait [cité dans Trebilcock, Waverman et Prichard (1978), p. 45] :

> On a déjà proposé de remplacer la série de règlements hétéroclites qui envahissent notre économie par des subventions directes en espèces. Ceux qui s'opposent à cette mesure soutiennent que les entreprises et les personnes très travailleuses ne veulent pas dépendre de la charité. Enfin, quelle que soit la terminologie utilisée [...] nos sociétés aériennes, nos camionneurs, nos chemins de fer, nos média électroniques et de nombreuses autres entreprises dépendent toutes des fonds publics. Nous nous indignons au sujet des fraudes à l'assistance sociale, mais à côté de nos systèmes de subventions cachées sous le couvert de règlements, ces fraudes à l'assistance sociale ne sont que des larcins [...] [traduction libre].

Malgré ce qu'avance Engman, il n'est pas évident que les subventions directes en espèces et les subventions par voie de réglementation ne constituent, du point de vue des bénéficiaires, que des expressions différentes pour désigner la même chose. Dans la mesure où les transferts directs en espèces peuvent présenter certaines analogies avec les paiements de l'assistance sociale ou de l'assurance-chômage, les bénéficiaires y attacheront une valeur symbolique moindre que celle qu'ils attacheraient à des formes moins humiliantes d'avantages.

Pour toutes ces raisons, relevant tant de l'efficacité technique que de la rationalité politique, et concernant à la fois les objectifs de stabilisation et de redistribution visés par l'intervention, il semble préférable d'instituer des offices de commercialisation de produits agricoles investis de pouvoirs considérables afin de réglementer à la fois les prix et la production.

Les réformes de la réglementation influant sur le choix des instruments[3]

Dans son rapport provisoire [1979], le Conseil économique du Canada a approfondi la question du choix d'un instrument de réglementation. Dans la

lettre qu'il a adressée au Conseil, le 12 juillet 1978, le premier ministre demandait expressément au Conseil de se pencher sur cette question. Il demandait [p. 141] que les études portent (*entre autres sujets*) sur les questions suivantes :

- analyser les objectifs de la réglementation;
- analyser les techniques et les divers moyens permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière de réglementation;
- voir si la réglementation sert les intérêts de la population et, sinon, déterminer s'il n'y a pas d'autres formules de réglementation qui permettent d'atteindre plus facilement les objectifs visés tout en nuisant moins à l'économie.

Le Conseil économique reprend le même refrain dans ce rapport sous le titre « Choix de questions pertinentes », où il affirme [p. 34] que le « degré de mécontentement que provoque dans le public l'état actuel de la réglementation au Canada montre combien il est nécessaire d'adopter une méthode plus analytique. Il est possible d'y arriver en posant des questions simples, des questions qui vont au fond des choses. » Les questions soulevées sont les suivantes [pp. 34-37] : 1/ Quels sont les objectifs de la réglementation publique ? 2/ Quelles sont les options qui s'offrent à nous ? 3/ Quelles sont les conséquences de chaque option ? 4/ Quelle est la meilleure option ? 5/ La réglementation a-t-elle été efficace ? Le Conseil souligne [p. 37] qu'« une réflexion à caractère stratégique sur la réglementation exige que nous examinions périodiquement les programmes de réglementation en vue de déterminer s'ils ont atteint leurs fins, si des moyens moins coûteux (ou moins restrictifs) pourraient être employés avec autant ou plus d'efficacité, et si le problème qui a motivé l'intervention du gouvernement existe encore. » Le rapport provisoire [chap. 6] présente ensuite des recommandations assez détaillées pour une évaluation plus sévère *ex ante* et *ex post* des coûts et des avantages de la réglementation afin de déterminer (entre autres choses) s'il ne serait pas possible d'employer d'autres moyens « pour atteindre les mêmes objectifs » [p. 93].

Nous avons des réserves importantes au sujet de l'impact que ces propositions pourraient avoir sur les modalités de la réglementation, si elles devaient être mises en œuvre. Il ne semble pas qu'elles pourraient modifier considérablement la dynamique politique qui modèle les décisions relatives à la réglementation et, en conséquence, elles ne pourraient sans doute produire des résultats politiques très différents [voir DeMuth, 1980; Wildavsky (1967), p. 30; Schultze, 1968; Courville, 1980, observation 22; et Dorfman, 1976]. Les coûts et avantages *agrégés* n'intéressent pas particulièrement les politiciens. Ce qui leur importe davantage, c'est la distribution des coûts et des avantages, mais uniquement dans la mesure où cela favorise leur objectif de maximisation des votes; c'est donc dire que, dans la mesure du possible, les avantages sont conférés à des électeurs marginaux, alors que les coûts sont imposés à l'électorat inframarginal et que les asymétries dont dispose l'électorat sur le plan de l'information sont pleinement exploitées. En d'autres termes, une distribution des coûts et des avantages devrait chercher à maximiser les gains et à minimiser les problèmes ou les difficultés. Dans cette optique, une analyse coûts-avantages n'est pas vraiment intéressante, si ce n'est indirectement. Il n'en demeure pas moins que les recommandations du Conseil peuvent avoir une certaine incidence sur la dynamique politique et ce, de deux façons qui se neutralisent : premièrement, l'évaluation coûts-avantages peut faire baisser les coûts d'information auxquels font face les corps intermédiaires lorsqu'ils cherchent à évaluer l'incidence de diverses politiques sur leurs intérêts et ce, en subventionnant l'approvisionnement en information; en deuxième lieu, le processus de révision envisagé dans le cadre de ces propositions fait croître considérablement les coûts d'organisation et de participation que doivent supporter des groupes diffus qui cherchent à influer sur les politiques. Comme le reconnaît le Conseil économique lui-même [pp. 96-97], le fait de proposer des processus de révision exhaustifs sans s'intéresser parallèlement aux conséquences de la participation des corps intermédiaires aux processus décisionnels peut conduire ces groupes à une position pire que celle dans laquelle ils se trouvaient avant l'adoption de ces propositions.

Une autre série de propositions de réforme souvent présentée consisterait, contrairement à celle qui adopte une orientation sous l'angle des coûts-avantages, à reconnaître l'intérêt des politiciens à maximiser le vote, mais tenterait de restreindre les choix politiques en imposant des systèmes analogues de surveillance et d'imputabilité à toutes les catégories d'instruments de réglementation. Ces propositions ont pour but d'éliminer les effets de substitution induits par les diverses caractéristiques politiques des différentes catégories d'instruments de réglementation.

Ainsi, les propositions budgétaires en matière de fiscalité reconnaîtraient les dégrèvements fiscaux comme un substitut étroitement apparenté aux dépenses directes et les soumettraient aux mêmes procédures d'approbation et de surveillance. Cependant, le fait d'imposer de telles contraintes à l'utilisation de l'instrument fiscal est susceptible d'inciter les gouvernements à remplacer cet instrument par des instruments de réglementation [DeMuth (1980),

p. 15] et, dans certains cas, par la propriété publique. Étant donné ces possibilités de substitution, certains avancent actuellement des propositions visant à introduire des budgets de réglementation et à rendre les sociétés de la Couronne davantage responsables devant le gouvernement sur le plan politique. Dans les propositions de budget de réglementation, on voudrait que les ministères et les organismes relevant du gouvernement soient tenus de faire approuver des budgets précisant le plafond des coûts que peuvent imposer à l'économie les programmes de réglementation d'un organisme ou d'un ministère. Le processus d'approbation serait analogue à celui qui s'applique au budget des dépenses directes. Dans les propositions visant à rendre les sociétés de la Couronne plus responsables devant le gouvernement, on cherche à aligner davantage les systèmes de surveillance financière et administrative des sociétés de la Couronne sur ceux qui s'appliquent aux ministères d'exécution du gouvernement, en partie, sans doute, en vue de diminuer les forces qui incitent le gouvernement à adopter des modes d'organisation gouvernementale laissant une plus grande indépendance aux organismes de réglementation.

D'un point de vue conceptuel, nous sommes davantage en accord avec l'idée générale qui guide cette série de propositions qu'avec celle qui oriente les propositions visant à une évaluation plus poussée de la réglementation sur le plan des coûts et avantages. Les premières propositions présentent au moins l'avantage d'une approche plus réaliste des calculs et des choix auxquels font face les hommes politiques. Cependant, du point de vue opérationnel, nous doutons sérieusement de la réalisation de ces propositions de dépenses fiscales et de budgets de réglementation. Sur le plan méthodologique, l'évaluation globale de toutes ces mesures fiscales et de ces coûts de réglementation présente des difficultés très considérables. Ainsi, dans le cas d'un budget de dépenses fiscales, comment définit-on une dépense fiscale[4] ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord définir un système de taxation idéal, à partir duquel on peut établir et évaluer les divergences. Mais il n'existe aucune entente sur un tel système [voir Shoup (1969), chap. 23]. Supposons, par exemple, que le taux d'imposition des petites entreprises soit plus faible que celui qui est imposé aux grandes entreprises ? S'agit-il d'une dépense fiscale ?

Dans le cas d'un budget de réglementation, les problèmes de mesure seraient encore plus considérables [voir DeMuth (1980), p. 29]. Les coûts de la réglementation sont beaucoup plus nombreux que les coûts liés uniquement au respect des dispositions adoptées (qui peuvent fort bien constituer la catégorie de coûts la moins importante, mais la plus facile à évaluer); ils comprennent les pertes sur le plan du bien-être social, ainsi que des pertes moins tangibles, comme la diminution de la liberté de choix individuelle. Prenons deux exemples pour illustrer ces difficultés. Premièrement, dans le cas de la loi sur les cotisations syndicales obligatoires récemment votée en Ontario [voir *Labour Relations Act* (1980), sec. 36A(1)], comment pourrait-on estimer les coûts que cette législation imposerait à l'économie au fil des ans ? En second lieu, dans le cas du droit criminel et de diverses lois assurant la « paix publique », notamment celle relative à la censure, quels sont les coûts privés imposés par ces lois ?

Il semble que les incitations à un comportement stratégique de la part des parties touchées par l'un ou l'autre des types de budget seraient considérables. Dans le cadre d'un budget de dépenses fiscales, les politiciens, les fonctionnaires et les bénéficiaires du système seraient fortement incités à sous-évaluer l'importance des dépenses. Dans le cadre d'un budget de réglementation, l'industrie serait portée à exagérer les coûts, alors que les hommes politiques au pouvoir et les fonctionnaires seraient plutôt portés à surévaluer les coûts agrégés *ex ante* (afin d'obtenir le plafond le plus élevé possible pour ces « dépenses » de réglementation) et à sous-évaluer les coûts *ex post* de programmes donnés (afin de favoriser l'établissement d'un plus grand nombre de programmes). De plus, dans la mesure où certaines catégories de coûts seraient systématiquement exclues, il y aurait une incitation politique à adopter des instruments qui occultent ce genre de coûts. L'imprécision du processus serait également susceptible de provoquer des conflits permanents entre des groupes opposés et de générer des coûts sociaux importants au poste de l'administration.

En ce qui concerne les propositions visant à accroître la surveillance et l'imputabilité des programmes applicables aux sociétés de la Couronne [voir Langford (1980), p. 76], on peut avancer nombre d'arguments très solides en vue de rendre plus semblables les modalités d'imputabilité qui s'appliquent aux diverses formes d'organisations gouvernementales afin de réduire l'incitation à la substitution. L'augmentation de l'imputabilité n'est cependant pas gratuite. Pour que les sociétés de la Couronne soient plus étroitement liées aux ministères, il faut adopter une orientation plus bureaucratique au niveau de la gestion et s'éloigner du comportement « d'entreprise privée ». Cela modifierait sans doute la structure des motivations qui guident actuellement les sociétés de la Couronne et pourrait diminuer l'importance accordée à l'efficacité et à la compétitivité. De plus, un

régime d'imputabilité homogène appliqué à un grand nombre de sociétés de la Couronne exerçant des fonctions extrêmement disparates réduirait les avantages que procurent la souplesse et l'adaptabilité qui ont caractérisé leur utilisation dans le passé.

Une autre série de propositions de réforme viserait à imposer des contraintes absolues au gouvernement qui peut actuellement avoir recours à une partie ou à toute la gamme des catégories d'instruments de réglementation. La première série de contraintes proposées n'était que de nature aléatoire (selon que l'on satisfaisait aux exigences habituelles relatives à l'approbation et au contrôle des dépenses). Par contre, d'autres propositions de réforme envisagent d'imposer des contraintes constitutionnelles à l'éventail des instruments auxquels le gouvernement peut avoir recours. Ainsi, la proposition 13 votée en Californie, présentée sous forme d'un amendement à la constitution de l'État, interdit le recours à certains instruments de taxation. Nous croyons qu'un des principaux effets de ce genre de contraintes sélectives sera leur remplacement par d'autres instruments (et pas nécessairement une diminution du niveau de l'intervention gouvernementale). Comme dans le cas de la série de propositions précédente, si l'on tente d'imposer des contraintes semblables pour tous les substituts, des problèmes opérationnels semblables ne manqueront pas de surgir. Quelle que soit la façon dont ces problèmes méthodologiques pourraient être réglés, le fait d'imposer des restrictions réelles absolues, et non seulement aléatoires, sur toutes les politiques se prêtant à une éventuelle substitution soulève des questions profondément philosophiques en ce qui concerne les avantages d'imposer des contraintes constitutionnelles relatives au niveau et à la portée de l'intervention gouvernementale [voir Buchanan, 1975].

8 Remarques finales : Qu'est-ce qu'une réglementation responsable ?

Deux questions sont au centre de la plupart des controverses entourant la réforme de la réglementation : 1/ dans un contexte donné, l'intervention de l'État est-elle justifiée ? 2/ dans l'affirmative, quel devrait être l'instrument d'intervention ?

Les deux questions sont extrêmement complexes. La première, que nous n'avons pas étudiee directement dans la présente étude, nous incite à analyser les raisons d'être de la réglementation, ainsi que le rôle de l'État dans l'économie. En particulier, elle demande si l'intervention de l'État devrait se limiter à corriger les imperfections de marché, au sens où les économistes l'entendent, ou si elle devrait englober des questions d'une plus grande envergure, tout spécialement le règlement des conflits entre groupes, qui touchent souvent à des aspects de redistribution. Le Conseil économique du Canada, dans son rapport provisoire intitulé *Rationalisation de la réglementation publique* [1979], dresse diverses raisons d'être normatives de la réglementation, mais il évite de les pondérer les unes par rapport aux autres. Il n'indique pas non plus lesquelles sont valables, compte tenu de la structure de motivation politique actuelle.

La seconde question, soit le choix des instruments (sujet de la présente étude), est, à bien des points de vue, aussi complexe que la question consistant à déterminer s'il faut ou non intervenir. Le Conseil a envisagé assez longuement cette seconde question dans son rapport provisoire.

On se souviendra qu'au chapitre 1 de cette étude, on a avancé que deux aspects importants de la réforme de la réglementation se rattachent à l'intelligence du processus du choix d'un instrument. D'abord, il faut comprendre les contraintes qui s'exercent sur les décisionnaires (en particulier les hommes politiques) lorsqu'ils choisissent des instruments d'intervention de telle sorte que les réformes proposées, visant à engendrer un assortiment différent des objectifs et des instruments, tiennent compte de ces contraintes ou les modifient. Deuxièmement, il faut comprendre quelles considérations font que les instruments deviennent de bons ou de mauvais substituts les uns aux autres aux yeux du décisionnaire (en particulier, de l'homme politique) pour éviter que des réformes spécifiques apportées à certains instruments ne deviennent inutiles du fait qu'on substitue ces instruments à d'autres. Peu d'éléments du rapport provisoire du Conseil se rattachent directement à cette deuxième question. Étant donné que ce rapport provisoire s'adresse beaucoup plus directement à la première question soulevée par la réforme (les considérations qui devraient guider le choix d'un instrument), le reste de nos remarques finales se limitera à cet aspect de la pensée du Conseil.

À notre avis, le Conseil conçoit mal la nature du processus politique utilisé dans le choix des objectifs de la réglementation et des instruments de réglementation. Si l'on accepte, comme c'est notre cas et celui de nombreux autres observateurs, que les hommes politiques, de façon générale, cherchent à atteindre un objectif prépondérant, soit la maximisation des votes (leurs espoirs d'élection ou de réélection), il faut alors se demander où est susceptible de nous conduire pareille hypothèse formulée relativement à la question du choix d'un instrument. Il ne suffit pas, pour accepter le bien-fondé de l'hypothèse de la maximisation des votes, de reconnaître, comme le fait le Conseil, que de nombreux instruments de réglementation peuvent reposer sur des considérations de distribution et de se demander ensuite si les objectifs de distribution sont préconisés de la façon la moins coûteuse ou la moins restrictive. L'objectif d'un parti au pouvoir ne consistera pas tout simplement à redistribuer la richesse à une catégorie particulière d'électeurs par le moyen le moins coûteux. Nous avons avancé que le choix d'un objectif ou d'une fin et le choix d'un instrument ou d'un moyen ne sont pas des décisions indépendantes. Le fait de favoriser un ensemble d'intérêts ou de valeurs suppose presque toujours des compromis à l'égard d'autres ensembles d'intérêts ou de valeurs et, partant, le choix d'objectifs et celui d'instruments sont des activités interdépendantes au point de vue politique. De plus, l'aptitude d'un instrument à exagérer les avantages tout en réduisant le plus possible les coûts aux yeux des électeurs est un

facteur déterminant du choix d'un instrument dans la perspective de maximiser les votes. Nous avons soutenu que le choix rationnel d'un instrument comprend plusieurs variables clés. Ces variables découlent toutes de la présence des contraintes politiques qui s'exercent sur les hommes politiques lorsqu'ils choisissent des instruments. Le choix d'un instrument est rationnel, d'après nous, parce qu'il tient compte de ces contraintes, et non pas parce qu'il favorise l'assistance sociale, ni parce qu'il est louable sous un autre aspect. Par conséquent, il ne faut pas croire que nous sommes indulgents, dans un sens normatif, à l'égard du processus du choix d'un instrument dans sa forme actuelle; au contraire, nous sommes soucieux de décrire la réalité, qu'elle soit plaisante ou non. En ce sens, les variables suivantes semblent actuellement influer sur le choix d'un instrument.

D'abord, le choix rationnel d'un instrument suppose, dans la mesure du possible, l'utilisation d'instruments qui accordent des avantages aux électeurs marginaux et qui imposent des coûts aux électeurs inframarginaux. Deuxièmement, le choix rationnel d'un instrument doit tenir compte du fait que les électeurs et les partis politiques disposent d'une information imparfaite. Les partis politiques, face à l'ignorance des électeurs, réagissent en choisissant des instruments qui confèrent des avantages sous une forme très concentrée à des électeurs marginaux tout en imposant les coûts de façon éparpillée à d'autres électeurs marginaux (lorsque les coûts ne peuvent être limités aux électeurs inframarginaux). De plus, la prestation d'une information subventionnée et sélective, ainsi que de réassurances symboliques, cherchera à amplifier les avantages perçus par rapport aux avantages réels et à atténuer les coûts perçus par rapport aux coûts réels. Bref, une stratégie qui vise à grossir le gain et a réduire les désavantages sera déterminante dans le choix d'un instrument. En outre, les partis politiques qui reconnaissent que l'information disponible est imparfaite peuvent être incités à choisir des instruments qui maximisent les facteurs de la réversibilité et de la souplesse en se ménageant la possibilité d'apporter constamment des ajustements marginaux aux « objectifs » d'une politique (équilibre des intérêts politiques contradictoires).

Si ces facteurs sont intégrés au rôle objectif d'un parti politique et si l'on se demande (selon l'expression du premier ministre dans le mandat accordé au Conseil) [Rapport provisoire, p. 141] s'il n'y a pas « d'autres formules de réglementation [...] qui permettent d'atteindre plus facilement les objectifs visés » par la réglementation, on est obligé de reconnaître la nature fondamentalement politique, et non technocratique, de cette question. L'objectif de la maximisation des votes, tel qu'il est appliqué au contexte particulier d'une politique, y compris celui de choisir « d'autres formules de réglementation », suppose le choix d'instruments qui engendrent de meilleurs agencements des bénéficiaires marginaux et des électeurs inframarginaux qui supportent les coûts et qui exploitent plus complètement les asymétries de l'information dont disposent différents groupes d'électeurs.

Comment peut-on s'attendre à ce que le Conseil économique du Canada conseille les gouvernements avec autorité sur cette question ? De plus, compte tenu de la concurrence vigoureuse que se livrent les entrepreneurs (partis) politiques dont il y va de l'intérêt de déterminer ces marges avec précision, avons-nous raison de supposer que, de façon générale, le choix des instruments auquel nous assistons actuellement n'est pas optimal au point de vue politique ? À moins de changer radicalement les contraintes « constitutionnelles » qui s'exercent lorsque les partis politiques choisissent des objectifs et des instruments de réglementation, il est difficile d'imaginer pourquoi nous devrions nous attendre à ce que les recommandations du Conseil économique du Canada visent d'abord à faire l'éloge des partis politiques ou, si ces recommandations sont acceptées, qu'elles influent de façon importante sur le mode de réglementation que nous observons actuellement. Sans modifier les contraintes qui sévissent lorsque les hommes politiques choisissent des politiques, le fait de préconiser un processus de choix différent de celui que suppose leur intérêt personnel politique consiste simplement à prôner l'irrationalité politique.

Si l'on envisage les changements qu'il est actuellement possible d'apporter aux contraintes politiques, il faudrait peut-être analyser certaines questions, entre autres : les règles électorales qui déterminent les marges des électeurs pertinents (par exemple, l'argument en faveur de la représentation proportionnelle, ainsi que les pouvoirs et la composition du Sénat); les règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales (pour réduire la dépendance à l'endroit du « marchandage » des corps intermédiaires); la prestation de subventions aux groupes d'intérêts éparpillés (pour éliminer les coûts auxquels font face de tels groupes en matière d'information et d'organisation); la division des pouvoirs entre divers ordres de gouvernement (la désagrégation des décisions de vote qu'entraîne la décentralisation); une législation sur la liberté d'accès à l'information (également pour réduire les coûts des électeurs en matière d'information); des contraintes constitutionnelles sur les activités des gouvernements [voir

Buchanan, 1975] (pour empêcher les corps intermédiaires de s'adonner à des jeux de recherche de rentes à somme négative). Pour les fins de la présente étude, il suffit de faire ressortir le fait que le choix d'un instrument d'intervention doit être analysé comme une application du processus limité de prise de décisions. Ce n'est qu'en déterminant puis en changeant les contraintes qu'on est susceptible d'influer de façon valable sur le processus décisionnel. Quelques-unes des recommandations du Conseil économique formulées dans son rapport provisoire peuvent vraiment modifier certaines contraintes politiques. Les propositions d'évaluations *ex ante* et *ex post* des répercussions de la réglementation réduiront les coûts de certains corps intermédiaires en matière d'information. Les propositions visant le financement de la participation des groupes « d'intérêt public » au processus de réglementation réduiront, pour certains groupes, les coûts à supporter pour exercer une certaine influence. Toutefois, la plupart des recommandations du Conseil ne modifieront pas la dynamique politique sous-jacente de la réglementation; au contraire, elles l'acceptent telle qu'elle est présentée.

Il est facile de transposer au contexte actuel les réflexions de Aaron Wildavsky sur la notion de la réforme budgétaire [1964, pp. 131-133] :

> « Si l'on considère, à tort ou à raison, que le processus budgétaire actuel n'est pas satisfaisant, il faut alors modifier, à certains égards, le système politique dont le budget n'est qu'une manifestation. Il est insensé de parler comme si l'on pouvait apporter des changements radicaux au processus budgétaire sans également modifier la distribution de l'influence. Toutefois, cette tâche est forcément si énorme [...] que la plupart des adversaires préfèrent ergoter sur une modification du processus budgétaire, comme si, à cause d'une alchimie raffinée, l'élément politique intraitable pouvait être transformé en une substance plus malléable. Cette manière d'envisager les choses a trois conséquences. D'abord, la façon la plus valable, et de beaucoup, d'influer sur le budget consiste à introduire des changements politiques fondamentaux. Deuxièmement, on ne peut apporter aucun changement d'importance au processus budgétaire sans toucher le processus politique. Troisièmement, puisque le budget entraîne des conflits relatifs aux préférences qui prédomineront, on ne peut parler d'une « meilleure budgétisation » sans envisager quels sont les gagnants et quels sont les perdants ni sans démontrer qu'il n'y a pas de perdants. Comme il a été indiqué que le critère supposément objectif de l'« efficacité » comprend des répercussions normatives, il est possible qu'un « meilleur budget » soit le voile qui cache des préférences en matière de politique » [traduction libre].

Du fait que le Conseil économique n'a pas réussi, dans son rapport provisoire, à reconnaître entièrement la nature essentiellement politique de la réglementation, ce rapport omet également d'articuler une conception cohérente de ce qui constitue une « réglementation responsable », mais responsable envers qui et pourquoi ? Il semble improbable qu'une telle conception soit en mesure d'éviter tout engagement à l'égard d'une notion hautement normative d'un « bon gouvernement ». On pourrait évaluer un « bon gouvernement » en fonction de résultats fondamentaux : par exemple, une activité gouvernementale rehausse-t-elle la valeur des ressources sociales (efficacité en matière d'affectation), promulgue-t-elle une certaine conception de la justice distributive, protège-t-elle certains droits des personnes (ou encore permet-elle d'atteindre un certain équilibre souhaitable entre ces objectifs) ? Par contre, on pourrait définir un « bon gouvernement » en fonction des processus, par exemple, les processus du gouvernement conviennent-ils aux *desiderata* d'une démocratie bien rodée ? Dans l'affirmative, on pourrait supposer que les retombées des politiques sont socialement optimales. En vertu de l'une ou de l'autre approche, on pourrait ensuite étudier comment les résultats ou les processus collectifs de prise de décision s'écartent actuellement de ces normes. Enfin, on pourrait recourir à certaines règles pour déterminer le mode de réforme de nos processus collectifs de prise de décision de façon à pouvoir éliminer ces divergences.

Il se peut fort bien qu'une telle réforme politique déborde le cadre du mandat du Conseil économique, et peut-être même le champ de sa compétence. On peut facilement comprendre la réticence du Conseil, en tant qu'organisme consultatif en économie, à s'adonner à un tel exercice. Étant donné que la question fondamentale à laquelle on a demandé au Conseil de répondre n'est aucunement d'ordre économique, mais bien d'ordre politique (se demander comment instaurer une réglementation supérieure équivaut à se demander comment réaliser un meilleur système de politiques), il est impossible de répondre à la question d'un seul point de vue économique. Le fait qu'on ait posé au Conseil une question à laquelle il ne peut répondre (peut-être à dessein) ne peut excuser sa naïveté. En ne reconnaissant pas catégoriquement l'identité des questions de réforme de la réglementation et de réforme politique, le Conseil court le risque grave que ses travaux exhaustifs sur la réglementation contribuent involontairement à faire naître, dans l'esprit du public, l'illusion (peut-être avantageuse sur le plan politique) qu'on peut accomplir beaucoup de choses au niveau de la réforme de la réglementation sans pour autant apporter des réformes majeures à nos institutions et à nos processus politiques. Si ces réformes ne font actuellement pas partie du programme de l'État, il est possible que

le Conseil ne puisse espérer que se préoccuper de réformes mitigées et minuscules de la réglementation, visant simplement à remédier à des cas particuliers de détournements, d'irritations et de frictions involontaires du processus de réglementation. La réduction des échéanciers, du chevauchement et de la paperasserie n'est peut-être pas un objectif exaltant. Pourtant, c'est probablement tout ce qui nous reste si les importantes réformes politiques échappent à notre volonté ou à nos aptitudes collectives.

Si le postulat fondamental de la présente étude est valable, c'est-à-dire que le choix d'un instrument de politique est dominé par le souci d'un succès électoral plutôt que par des questions d'« efficacité », il semblerait que ce postulat soit valable pour toutes les décisions relatives aux politiques. Il s'ensuit que, si l'on espère modifier les politiques de façon significative et durable, il s'impose de changer certaines dimensions extrêmement fondamentales du système politique. En particulier, il semblerait indispensable de modifier les règles et les incitants qui constituent le système politique. Les « résultats » des politiques sont peu susceptibles de changer à moins que la structure et les processus qui les engendrent ne soient également modifiés.

Des changements aussi fondamentaux pourraient-ils être apportés au système politique sans changements concomitants dans le système économique ? La myriade de corps intermédiaires spéciaux qui s'est « accommodée » au suffrage universel, à l'intérieur ou par le biais du système politique dominant, encouragerait-elle un changement profond du système ? Dans quelle mesure les écarts entre notre système politique et une théorie de l'égalité des chances dans une démocratie constituent-ils des compromis sociaux conscients par rapport aux inégalités de la richesse que comporte un système économique fondé sur l'émulation des particuliers ? Malgré l'intérêt et l'importance que revêtent ces questions, toute tentative d'y répondre nécessiterait une autre étude.

Pour le moment, on ne peut certes étudier ce vaste assortiment de sujets, mais il demeure possible de se poser une question hypothétique. Si, pour modifier des politiques, il est indispensable d'apporter des changements (de nature indéterminée) aux systèmes politique et économique, quelles sont les conséquences de tels changements sur la recherche en économie ?

En économie, nombre de recherches ont l'allure d'un jeu introspectif auquel s'adonnent les professionnels. Ce jeu n'est probablement pas touché par l'émergence de perceptions nouvelles du rôle de l'économie (ni de celui d'autres sciences sociales d'ailleurs) dans le processus de formulation des politiques. Abordons les travaux orientés sur l'amélioration des politiques : la façon de penser qu'on y préconise semblerait supposer que, dans la plupart des cas, les travaux des économistes ne seront jamais considérés par les hommes politiques comme une source fondamentale de connaissance du monde. Au contraire, ils seront perçus comme une source de problème, s'ils apportent un appui à un adversaire, ou comme un élément de la « solution » s'ils appuient l'homme politique intéressé. Bref, on pourrait peut-être considérer que la recherche en économie a l'apparence d'un défilé de témoins expérimentés qui figurent dans une joute contradictoire sans fin, venant parfois à la rescousse d'une partie, parfois à celle d'une autre, étant parfois réprimés, et parfois déformés, dénaturés et banalisés au profit d'un « utilisateur ».

Une certaine perception semble essentiellement frivole : il s'agit de l'idée selon laquelle les gouvernements peuvent être considérés comme des dictateurs ignorants et bienveillants, disposés à faire ce qui est « correct », tout-puissants et qui attendent simplement que les économistes disent quoi faire à celui-ci, à celle-là ou à d'autres. Puisque la concurrence entre les partis est vigoureuse et que les pressions exercées par des intermédiaires rivaux sont intenses, le vide que nous venons de décrire relativement aux politiques existe rarement, si jamais il existe. Il ne s'agit pas de prétendre que les politiques considérées à un moment donné sont optimales d'une façon quelconque, bien que, dans le présent contexte, la signification du terme optimal est loin d'être précise. Ce que nous prétendons, cependant, c'est que, à de rares exceptions près, les politiques proposées en fonction des résultats de la recherche dans le domaine de l'économie entrent en concurrence avec des propositions fondées sur d'autres considérations.

Il semblerait qu'il y ait un domaine général dans lequel la recherche en économie ait un rôle unique à jouer, même dans le cadre de l'hypothèse de la « maximisation du succès électoral ». Les lignes de conduite adoptées aujourd'hui pour des motifs politiques à court terme peuvent ultérieurement engendrer des effets négatifs ou des effets secondaires imprévus. Si l'horizon temporel de l'électorat est court, l'homme politique peut se permettre de prendre des décisions dans cette perspective. Il peut ne tenir aucun compte des conséquences néfastes futures. Dans le cas contraire, ou si l'homme politique croit qu'il devra probablement envisager les effets négatifs, ces effets prendront alors plus de poids dans la décision. C'est à ce plan que la recherche en économie peut apporter une contribution d'importance et peut-être unique. La discipline de l'économie confère, très imparfaitement de l'aveu général, un

certain avantage comparatif au processus d'inférence des conséquences à plus long terme et des conséquences indirectes d'autres interventions en matière de politique.

Bien que, relativement à des questions normatives, les opinions des économistes et des spécialistes des sciences sociales n'aient aucun mérite particulier, le fait de dégager la totalité des répercussions à plus long terme des diverses politiques peut probablement améliorer les prises de décisions lorsque les hommes politiques se trouvent dans une situation où leur survie politique n'est pas en jeu. Malgré le ton apparemment un peu cynique d'une partie de la présente étude, nous sommes portés à croire que les hommes politiques, lorsqu'ils se trouvent dans une telle situation, sont susceptibles de choisir, *en fonction de l'information dont ils disposent*, les politiques qui influent sur des intérêts de grande envergure et à plus long terme plutôt que les politiques qui encouragent des intérêts circonscrits et à court terme. Les économistes et d'autres experts peuvent aider les hommes politiques à faire ces choix en leur fournissant plus de renseignements ou une information de meilleure qualité sur les répercussions de ces options en matière de politique.

Lorsqu'on envisage la formulation de politiques, on pense aussitôt aux hommes politiques et aux bureaucrates qui les appuient. En fait, il est évident que, pour l'électeur, le fait d'exprimer son vote est une décision déterminante des politiques, tout comme l'est la décision de se joindre à un groupe de pression, et ainsi de suite. On suppose alors que toutes les décisions reposent sur la recherche d'intérêts personnels : on suppose que les personnes sont rationnelles et qu'elles favorisent l'option dont elles attendent le plus de satisfaction (utilité). L'information en vertu de laquelle de telles décisions sont prises est intrinsèquement limitée (par exemple, la rationalité limitée et l'ignorance rationnelle). En fournissant un bien public, la recherche en économie peut enrichir l'information disponible et améliorer la valeur des décisions « privées »; cette information peut avoir la même utilité pour les hommes politiques si elle est diffusée.

Il est important de constater qu'en influant sur la connaissance et la compréhension des électeurs et, partant, sur leurs décisions, les prises de conscience de la recherche en économie (et, de façon générale, de la recherche faite dans le domaine des sciences sociales) peuvent être mises à contribution, en dernière analyse, dans le processus décisionnel. En effet, ces effets indirects d'une nouvelle information peuvent être beaucoup plus efficaces que les renseignements fournis directement aux bureaucrates et aux hommes politiques. Lorsque peu d'électeurs en sont conscients, les hommes politiques peuvent souvent ne pas tenir compte d'une nouvelle information si celle-ci ne convient pas à leurs besoins. Toutefois, les hommes politiques ne peuvent pas facilement ignorer des électeurs munis de l'information pertinente. On pourrait se demander pourquoi l'on rédige et « publie » tellement de recherches sans accorder d'importance, ou si peu, à la diffusion des résultats de ces recherches. Tellement d'économistes écrivent (lorsqu'ils ne s'écrivent pas entre eux) comme si leur tâche consistait à conseiller le prince plutôt que le public.

Notes

CHAPITRE 2

1 La défense constitue un exemple classique d'un bien purement collectif. Deux faits caractérisent de tels biens. Tout d'abord la consommation de *A* ne doit pas diminuer le volume de biens ou de services dont peut disposer *B* ou *C* [...] deuxièmement, ceux qui ne payent pas pour le bien ou le service en question ne peuvent être exclus des avantages qu'il procure.

2 À la fin du présent chapitre, nous étudierons brièvement quelques-unes des significations de cette expression plutôt trompeuse.

3 Le concept fondamental nous vient de Olson [1965]. On pourrait s'attendre à ce que les profits excessifs retirés par les petits groupes de pression qui investissent sur le plan de l'influence gouvernementale inciteront, à long terme, d'autres groupes à s'organiser. Cependant, les groupes bien en place peuvent capitaliser sur leurs gains de telle sorte que les nouveaux arrivés qui sont moins informés et qui achètent des actifs des premiers arrivés n'obtiennent qu'un taux de rendement normal.

4 Comme nous l'avons souligné plus haut, les partis politiques ont beaucoup de points en commun avec les corps intermédiaires, tels que nous les avons définis ici. On pourrait considérer les partis comme un sous-ensemble des corps intermédiaires. Leur fonction de nomination dans le processus politique est cependant unique et, dans le cadre de la présente analyse, cette fonction a préséance sur toutes les autres.

5 On peut aussi inclure au nombre de ces organismes centraux les ministères de la Justice, des Affaires extérieures, des Approvisionnements et Services et des Travaux publics.

CHAPITRE 3

1 Les extrants des deux systèmes seraient totalement différents. Dans l'un, les préférences devraient être appuyées par un désir de payer, alors que dans l'autre, ce ne serait pas nécessaire. Les demandes réelles en seraient affectées en conséquence.

CHAPITRE 4

1 En conséquence, ce chapitre est structuré de façon quelque peu différente des chapitres 5 à 8, en ce sens que nous traiterons tout d'abord et de façon concise de l'interchangeabilité des enquêtes et des autres types d'instruments pour ensuite traiter de l'interchangeabilité des divers modes d'enquête.

2 On peut considérer la création d'un nouvel organisme gouvernemental ou une réorganisation importante d'un organisme existant comme des formes d'enquête. Toutefois, nous ne procéderons pas à leur étude. Elles sont habituellement le résultat d'une enquête précédente et le prélude à une utilisation intensive d'un autre instrument.

3 Se référer à la Commission sur la réforme du droit [1977] qui cite près de cinquante lois fédérales en vertu desquelles des commissions d'enquête peuvent être institutées. De plus, quarante autres lois fédérales confèrent divers pouvoirs d'enquête sans référence à la *Loi sur les enquêtes*.

4 Le gouvernement peut exercer un certain degré de contrôle sur les commissions d'enquête en déterminant, par exemple, les budgets ou les barèmes de salaires et d'honoraires. Toutefois, il s'agit là d'une forme indirecte de contrôle qui s'exerce en fonction des circonstances. Cela est appelé à changer. Du moins en Ontario, on a dénoncé récemment sur la scène politique les extravagances de certaines commissions, ce qui a conduit à l'adoption de contrôles financiers plus importants et plus uniformes.

5 L'insuffisance de personnel est une source constante de critiques et de propositions de réforme. Ainsi, D'Aquino et coll. [1979] déclaraient : « De l'avis de plusieurs personnes interrogées, le dernier obstacle à l'efficacité des comités est le manque de personnel adéquat pour accomplir la charge substantielle de travail. Si le travail des comités doit devenir beaucoup plus important au fur et à mesure que leurs membres mettent à contribution leur intelligence et leurs talents pour formuler des politiques, examiner des projets de loi et s'efforcer de rendre compte au gouvernement des dépenses et de l'administration, alors il faudra qu'on désire trouver un moyen de fournir du personnel de la manière la plus efficace possible. Certains comités pourraient probablement bénéficier dès maintenant d'un personnel permanent. D'autres continueront d'exiger des dispositions plus flexibles qui satisfont à leurs besoins changeants » [traduction libre].

6 De même, la Commision royale d'enquête sur les groupements de sociétés a produit un rapport de

trente-quatre volumes sur l'organisation industrielle canadienne.

7 Dans cette ligne de pensée, Lithwick [1969, p. 250] déclarait au sujet d'une équipe de travail [ces propos sont cités dans l'ouvrage de Wilson (1971), p. 125] : « [Puisqu'elle] n'a ni la compétence, ni les connaissances nécessaires pour traiter adéquatement des problèmes urbains sérieux comme la croissance urbaine et l'utilisation des territoires urbains, il n'est pas surprenant qu'elle ait mis l'accent sur des faux-problèmes en essayant de déterminer ce que les gens veulent et ce dont ils ont besoin. Si on n'y attache aucun prix, les gens nous diront qu'ils veulent tout avoir, d'une maison en ville au bateau de plaisance en passant par une maison de campagne aux Caraïbes » [traduction libre].

8 Il y a bien sûr des exceptions. Le rapport du comité MacGuigan sur les conditions pénitentiaires est un des plus souvent cité à cet égard [voir Sous-comité sur le Régime d'institutions financières, 1977].

9 Un exemple récent de cette technique est le renvoi, en mars 1977, après la première lecture, de la loi sur la politique de concurrence (deuxième étape), au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, ce qui a conduit à l'énoncé d'un *Projet de réforme* [1977].

10 Comme LeDain l'affirmait [dans Ziegel (1973), p. 84, cité dans Berger (1977), p. 224] : « C'étaient notre recherche des vrais problèmes, d'une perspective générale autant que d'un sens de faisabilité (ce dont la société est capable) qui nous a fait tenir le genre d'audience que nous avons tenues. Nous cherchions aussi à découvrir les diverses attitudes et nous voulions entendre ceux qui étaient les plus impliqués. Ces audiences nous ont fortement impressionné. Certains témoignages étaient même émouvants. Une des choses que nous avons découvertes, c'est que le public a besoin qu'on lui offre la possibilité d'échanger des points de vue sur des questions vitales. Les audiences ont permis aux participants de se dire publiquement des choses qui, de toute évidence, ils ne s'étaient jamais dites. Je crois que l'enquête publique peut répondre au besoin d'une extension du processus électoral régulier au niveau social et permettre au public de contribuer à l'identification et à la discussion des problèmes » [traduction libre].

11 Là encore, il y a des exceptions. En 1977, l'Enquête sur le pipeline de la route de l'Alaska (l'enquête Lysyk) a été terminée à temps. De même, dans le cadre de son Mandat sur la réglementation, le Conseil économique du Canada a publié un Rapport provisoire dans les délais qu'il s'était vu imposé de l'extérieur.

Chapitre 5

1 Il est intéressant de noter qu'on attribue la présente vague d'inflation à une tentative des pays occidentaux, en particulier les États-Unis, de tricher les producteurs de pétrole de l'OPEP en payant le pétrole importé avec des dollars américains dont la valeur décroît sans cesse plutôt qu'à une tentative de tricher leurs propres citoyens.

2 Ceux qui ont des tendances conservatrices affirment, entre autres, que les efforts de redistribution entraînent des coûts démesurés en termes de croissance économique. Autrement dit, que le bien-être de nombreuses personnes serait accru en termes absolus si le gouvernement ne cherchait pas à réduire en termes relatifs les inégalités sur les plans du revenu et de la richesse. Des études récentes tendent à démontrer que, malgré les efforts que les gouvernements ont fait en vue d'une redistribution des revenus, presque rien, sinon rien, n'a changé. Si on se fie à ces études, bien qu'on puisse contester la méthodologie utilisée, on est forcé de conclure que les inefficacités au niveau de l'allocation des ressources qu'a engendrées la levée d'impôts nécessaires au financement de transferts massifs n'ont pas été compensées par des avantages correspondants. Cependant, comme c'est si fréquemment le cas en sciences sociales, il est certainement possible de contester la validité des « chiffres ». Et ce qui est peut-être plus important, comme nous l'avons déjà mentionné, si plusieurs électeurs ne se sont pas rendu compte que le gouvernement cherchait à réduire les inégalités du revenu et de la richesse, on peut se poser des questions sur la stabilité ultime de notre système politique et économique. (Voir Gillespie [1976], p. 419.)

3 Les recettes des provinces sont irrémédiablement affectées par l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers car l'impôt sur le revenu provincial (sauf en ce qui concerne le Québec qui lève ses propres impôts) est calculé en pourcentage de l'impôt fédéral de base.

4 Les dépenses fiscales qui représentent le manque à gagner en recettes fiscales découlant de dispositions statutaires d'allégements (on parle ici d'allégements par rapport à un système « idéal » ou « neutre ») sont extrêmement importantes au Canada. Les estimations officielles publiées en 1979 par le ministère fédéral des Finances, laisse à entendre que ce manque à gagner s'élève à près de 30 milliards de dollars, montant qui dépasse de 60 % la somme des dépenses directes du gouvernement. Bien qu'il soit facile de contester ces estimations car il reste à savoir si un allégement donné ne fait pas plutôt partie de la structure fiscale de base (structure « idéale » ou « neutre ») peu de gens nieraient que les dépenses fiscales constituent un instrument de politique de première importance [voir McLoughlan et Proudfoot (1981), pp. 328-337; Woodside (1979), pp. 248-256; ainsi que les références qui y sont citées].

5 En substance, le gouvernement fédéral a élargi la marge de manœuvre des provinces en matière fiscale, en leur accordant des points d'impôt qui venaient se substituer aux programmes à frais partagés. Cela signifie que les recettes provinciales découlant de l'impôt sur le revenu des particuliers qui est calculé en pourcentage de l'impôt fédéral de base, se sont considérablement accrues. Pour plus de détails, se

référer à l'Association canadienne d'études fiscales [1978].

6 Voir la *Loi sur les subventions au développement régional*, S.R.C. 1979, c. R-3; et la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, S.R.C. 1970, c. R-4. Cette dernière contient à l'article 7(1)(a) les dispositions qui donnent en substance au ministre le pouvoir d'octroyer des subventions seulement lorsqu'il croit qu'une expansion de l'entreprise serait impossible sans la subvention.

Chapitre 6

1 Nous ne faisons ici qu'entrevoir la difficulté de définir l'entreprise publique. Pour une analyse plus complète de la question, voir la section 2 de Trebilcock et Prichard (à paraître). Les principales sources de référence dans ce domaine sont les suivantes : le Rapport Lambert [1979], partie IV; le « Livre bleu » du Conseil privé [1977], pp. 13ff; et Langford [1980], p. 76.

2 Cette définition diffère de celle qui est donnée dans la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C., 1970, F-10.

3 Par exemple, l'expropriation de l'Eldorado Mining peut s'expliquer principalement en ces termes. Voir Trebilcock et Prichard, section 4 (en préparation).

4 Par exemple, Télésat et Pétro-Canada répondent à ces considérations.

5 À cet égard, la documentation sur la théorie financière est très révélatrice. Voir, par exemple, Jensen et Mecklin (1976), p. 305; et Fama, 1978.

6 Pour un examen plus approfondi de cette question, se référer à Trebilcock et Prichard, section 4, (à paraître) sur lequel est basé le résumé que nous venons de faire.

7 Il y a peu de documentation sur la privatisation au Canada jusqu'à maintenant. On peut cependant se référer à Sexty [1978*b*], p. 9; Ohashi et Roth, 1980; et Sexty (à paraître).

Chapitre 7

1 La *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario [S.O. 1971, c. 86, art. 14(1)] stipule que « [...] personne [...] ne doit déverser dans l'environnement naturel de produits contaminants qui nuisent ou sont susceptible de nuire à la qualité de cet environnement pour quel qu'usage qu'on peut en faire » [traduction libre].

2 Ce terme est largement utilisé par le Conseil économique [1979, chap. 5]. La documentation sur la réglementation aux États-Unis se réfère souvent à de tels organismes en les qualifiant « d'indépendants », mais en raison des différences sur le plan constitutionnel entre les deux pays, il faut être prudent lorsqu'on utilise le terme dans un contexte canadien.

3 Pour un exposé sommaire des récentes propositions de réforme, voir Thompson, 1980, chap. 5.

4 Pour une analyse des difficultés sur le plan méthodologique que présente la préparation des budgets de dépenses fiscales, se référer à Smith, 1979; le ministère des Finances, 1979; et Maslove, 1979, chap. 9.

Bibliographie

ALCHIAN, A. A. et DEMSETZ, H., « Production, Information Costs, and Economic Organization », *American Economic Review*, vol. 62, 1972, pp. 777-795.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE, *Postal Service Legislative Proposals*, 1977.

ANDERSON, F. R. et coll., *Environmental Improvement Through Economic Incentives*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1977.

ARROW, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley and Sons, 1951.

ASHLEY, C. A. et SMAILS, R. G. H., *Canadian Crown Corporations*, Toronto, Macmillan, 1965.

ASSOCIATION CANADIENNE D'ÉTUDES FISCALES, *National Finances: 1977-78*, Toronto, l'Association, 1978.

———, *National Finances: 1978-79*, Toronto, l'Association, 1979.

———, *National Finances: 1979-80*, Toronto, l'Association, 1980.

BAUMOL, W. J. et OATES, W. E., *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1979.

BECKER, Gary, « Competition and Democracy », *Journal of Law and Economics*, 1958, pp. 105-108.

———, « Comment », *Journal of Law and Economics*, 1976, pp. 245-248.

BENTLEY, A. F., *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

BERGER, Thomas R., *Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale. Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du MacKenzie*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, vol. 2, 1977.

BERNSTEIN, J. I. et GREEN, C., « The Incidence of the Private and Social Cost of Compliance », Conseil économique du Canada, Mandat sur la réglementation, 1981.

BERRY, J. M., *Lobbying for the People*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1978.

BIRD, R. M., *Financing Canadian Government: A Quantitative Overview*, Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1979.

BLAKE, D. E., « LIP and Partisanship », *Canadian Public Policy*, vol. 2, 1976, pp. 17-32.

BLUM, W. J. et KALVEN, H., *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, Chicago, University of Chicago Press, 1953.

BORCHERDING, T., « A Positive Theory of Public Enterprise », dans *Crown Corporations: The Calculus of Choice*, J. R. S. Prichard (éd.), Toronto, Butterworths (à paraître).

BORCHERDING, T. et DOROSH, G., « The Egg Marketing Board », Vancouver, Institut Fraser, 1981.

BORINS, S., « World War II Crown Corporations: Their Functions and Their Fate », dans *Crown Corporations: The Calculus of Choice*, J. R. S. Prichard (éd.), Toronto, Butterworths (à paraître).

BRETON, A. et SCOTT, A., *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.

BRETON, A. et WINTROBE, R., « An Economic Analysis of Bureaucratic Efficiency », Law and Economics, Workshop Series (II-5), Université de Toronto, Faculty of Law, 1979.

BREYER, Stephen, « Analysing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives and Reform », *Harvard Law Review*, vol. 92, 1972, pp. 549-609.

BROADWITH, HUGUES AND ASSOCIATES, « The Ontario Milk Marketing Board », *Government Regulation*, Toronto, Ontario Economic Council, 1978.

BUCHANAN, J., *The Limits of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.

BUCHANAN, J. et TULLOCK, G., *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

———, « Polluters, Profits and Political Response: Direct Controls versus Taxes », *American Economic Review*, vol. 65, 1975, pp. 139-147.

BULMER, M., *Social Research and Royal Commissions*, London, Allen and Unwin, 1980.

BURK (BERGSON), A., « A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 52, 1938, pp. 10-34.

CAMERON, David R., « The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 73, 1978, p. 1243.

CANADA, COMMISSION D'ENQUÊTE SUR CERTAINES ACTIVITÉS DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980-1981.

CANADA, *Gouvernement du Canada, compte des dépenses fiscales*, Ottawa, ministère des Finances, 1979.

CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, *Revue économique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978.

———, RAPPORT DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ, *Rapport*, Ottawa, Information Canada, 1970.

CHANDLER, M., « The Politics of Public Enterprise », dans *Crown Corporations: The Calculus of Choice*, J. R. S. Prichard (éd.), Toronto, Butterworths (à paraître).

CHAPMAN, R. A., *The Role of Commissions in Policy Making*, London, Allen and Unwin, 1973.

CLARK, Colin, « Public Finance and Changes in the Value of Money », *Economic Journal*, vol. 55, nº 220, 1945.

COASE, R., « The Nature of the Firm », *Economica*, vol. 4, 1937, pp. 386-405.

Code Canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1.

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Les commissions d'enquête*, document de travail nº 17, 1977.

———, *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête*, 1979.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ, *Rapport*, tome 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Rationalisation de la réglementation publique, Rapport provisoire*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

———, *Vivre ensemble : une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

CONSEIL PRIVÉ, *Corporations de la Couronne : direction, contrôle, imputabilité* (on s'y réfère dans le texte en parlant du « Livre bleu », Ottawa, Conseil privé, 1977.

COURCHENE, T., « Energy and Equalization », *Energy Policies for the 1980s*, vol. 1, Toronto, Ontario Economic Council, 1980.

COURVILLE, L., *Rationalisation de la réglementation publique : règle ou incitation*, Montréal, Institut C. D. Howe, 1980.

DAHL, R. A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

——— et LINDBLOM, C. E., *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper, 1953.

D'AQUINO, T.; DOERN, B. et BLAIR, C., *Le gouvernement parlementaire du Canada : Évaluation critique et propositions de changements*, Ottawa, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, 1979.

DEMUTH, C., « The Regulatory Budget », *Regulation*, mars/avril 1980.

DEWEES, D. N., « Instrument Choice in Environmental Policy », Université de Toronto, Law and Economics Workshop Paper WSII-13, 6 février 1980.

DOERN, B., « The Cabinet and Central Agencies », dans Doern et Aucoin, *Public Policy in Canada*, Toronto, Macmillan, 1979.

DOERN, B. et AUCOIN, P., *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan, 1971.

———, « The Role of White Papers », dans Doern et Aucoin, *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan, 1971.

———, « Bibliography on the Structures of Policy-Making in Canada », dans *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan, 1971.

———, *Public Policy in Canada*, Toronto, Macmillan, 1979.

———, « Conclusions and Observations », dans *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan, 1974.

DOERN, G. Bruce et MASLOVE, Allen M. (éd.), *The Public Evaluation of Government Spending*, Proceedings of a conference sponsored by the Institute for Research on Public Policy and the School of Public Administration, Université Carleton, Ottawa, 19-21 octobre 1978.

DOERN, G. Bruce et WILSON, V. S., « Conclusions and Observations », dans Doern et Aucoin, *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan, 1971.

———, *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan, 1974.

DORFMAN, R., « Forty Years of Cost-Benefit Analysis », Harvard Institute of Economic Research, document nº 498, Cambridge, Mass., 1976.

DOWNS, A., *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown, 1967.

———, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957.

EATON, A. K., *Essays in Taxation*, Toronto, l'Association canadienne d'études fiscales, 1966.

EDELMAN, J. C., *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.

ENGLEHART, K. G. et TREBILCOCK, M. J., « Public Participation in the Regulatory Process: The Issue of Funding », Conseil économique du Canada, Mandat sur la réglementation, cahier de recherche nº 17, Ottawa, 1981.

FAMA, E. F., « Agency Problems and the Theory of the Firm », Center for Research on Security Prices, cahier de recherche nº 20, Chicago, Université de Chicago, 1978.

FORBES, J. et coll., *A Report on Consumer Interest in Marketing Boards*, Ottawa, Consumer Research Council, 1974.

FRANKS, C. E. L., « The Dilemma of the Standing Committees of the Canadian House of Commons », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 4, 1971, p. 461.

FRIEDMAN, M., « Occupational Licensure », *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

FRIEDMAN, Milton, *Free to Choose: A Personal Statement*, New York, Harper, Brown & Kavanovich, 1980.

GELLHORN, W., « The Abuse of Occupational Licensing », *University of Chicago Law Review*, vol. 44, 1976, p. 6.

GILLESPIE, W. I., « On the Redistribution of Income in Canada », *Canadian Tax Journal*, vol. 22, 1976, p. 417.

GORDON, H. S., « The Demand and Supply of Government: What We Want and What We Get », Conseil économique du Canada, document nº 79, Ottawa, 1977.

GRUBEL, H. et SCHWINDT, R., « The Real Cost of the B.C. Milk Board », Vancouver, Institut Fraser, 1978.

HARBERGER, A. C., *Taxation and Welfare*, Boston, Little Brown, 1974.

HARTLE, Douglas G., *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*, un document préparé pour l'Ontario Economic Council, Toronto, University of Toronto Press, 1976.

——— (1979a), *Public Policy Decision Making and Regulation*, Montréal, Institut de recherches politiques, Toronto, Butterworths, 1979.

——— (1979b), « The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (the Lambert Report): A Review », *Canadian Public Policy*, vol. 3, 1979, pp. 366-382.

HEAD, G., *Public Goods and Public Welfare*, Durham, N.C., Duke University Press, 1974.

HECLO, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1976.

HOCKIN, T. A., « The Advance of Standing Committees in Canada's House of Commons », *Administration publique du Canada*, vol. 13, 1970, p. 185.

———, *Apex of Power*, 2e éd., Toronto, Prentice-Hall, 1977.

HODGETTS, J. E., « Should Canada Be De-Commissioned? A Commoner's View of Royal Commissions », *Queen's Quarterly*, vol. 70, 1964, pp. 475-490.

———, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1967-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

HOOS, S. S. (éd.), *Agricultural Marketing Boards – An International Perspective*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1979.

JANISCH, H., « Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Agencies in Canada », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 17, 1979, pp. 46-106.

JENNINGS, Edward T., « Competition, Constituencies and Welfare Policies in American States », *American Political Science Review*, vol. 73, 1979, pp. 414-429.

JENSEN, M. C. et MECKLIN, W. H., « Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, 1976, pp. 305-360.

KANE, T. G., *Consumers and the Regulators: Intervention in the Federal Regulatory Process*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.

KANTOR, B., « Rational Expectations and Economic Thought », *Journal of Economic Literature*, vol. 17, 1979, pp. 1422-1441.

KEY, V. O., *Southern Politics in State and Nation*, New York, A. A. Knopf, 1949.

KIRSCH, E., « The Legal Environment of Federal Crown Corporations », University of Toronto Law and Economics Programme, 1979 (texte reprographié).

KNEESE, A. V. et SCHULTZE, C., *Pollution, Prices and Public Policy*, Washington, Brookings, 1975.

Labour Relations Act. R.S.O. 1970, ch. 232 (amended 1980).

THE LAMBERT REPORT. Voir Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité.

LANGFORD, J. W., « The Identification and Classification of Federal Public Corporations: A Preface to Regime Building », *Administration publique du Canada*, vol. 23, 1980, pp. 76-104.

LINDAHL, E., « Just Taxation – A Positive Solution and Some Controversial Questions in the Theory of Public Finance », dans *Classics in the Theory of Public Finance*, R. A. Musgrave et A. T. Peacock (éd.), Toronto, Macmillan, 1958.

LINDBLOM, Charles E., « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, pp. 79-88.

———, *The Intelligence of Democracy*, New York, Free Press, 1965.

———, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1968.

LITHWICK, N. H., « Housing: In Search of a Crisis », *Canadian Forum*, février 1969, pp. 250-251.

Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10.

Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, c. H-3.

Loi sur les corporations commerciales canadiennes, S.C. 1974-75-76, c. 33.

Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, S.C. 1970-71-72, c. 41.

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32.

Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, c. I-13.

Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63.

Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale, S.R.C. 1970, c. R-4.

Loi sur les pêcheries, art. 33(4), S.R.C. 1970, c. F-14, telle que modifiée par S.C. 1977, c. 35.

Loi sur les produits dangereux, S.R.C. 1970, c. H-3.

Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35.

Loi sur les subventions au développement régional, S.R.C. 1979, c. R-3.

LOWI, Theodore, « American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, 1964, pp. 677-715.

———, *The End of Liberalism*, New York, W. W. Norton & Company, 1969 et 1979.

———, « Decision Making versus Policy Making: Towards an Antidote for Technocracy », *Public Administration Review*, vol. 30, 1970, pp. 314-325.

———, « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, vol. 32, 1972.

LUTTBEG, N. R., *Public Opinion and Public Policy: Models of Political Linkage*, Homewood, Illinois, Dorsey Press, 1968.

MACNAUGHTON, B. D. et WINN, C. J., « Economic Policy and Electoral Self-Interest: The allocations of the Department of Regional Economic Expansion », *Canadian Public Policy*, vol. 7, 1981, p. 318.

MCCLOSKY, Herbert et coll., « Issue Conflict and Consensus among Party Leaders and Followers », *American Political Science Review*, 1960, pp. 406-427.

MCFADDEN et coll., *A License to Print Money? Market Structure and Performance in Canadian Broadcasting*, Montréal, Institut de recherches politiques (à paraître).

THE MCRUER REPORT, voir Ontario Royal Commission of Inquiry into Civil Rights (James Chalmers McRuer, président).

MCLOUGHLAN, K. et PROUDFOOT, S. B., « Giving by Not Taking: A Primer on Tax Expenditures », *Canadian Public Policy* 7, nº 2, printemps 1981, p. 328.

MCMANUS, John C., « The Costs of Alternative Economic Organization », *Revue canadienne d'économique*, vol. 8, 1975, pp. 333-350.

———, « On the Efficient Design of an Agricultural Marketing Board », Ottawa, Consommation et Corporations Canada, 1978.

MILLER, W. E. et STOKES, D. E., « Constituency Influence in Congress », *American Political Science Review*, vol. 57, 1963, pp. 45-56.

MINTZ, M., « Mixed Ownership », cahier de recherche, Kingston, Université Queen's, 1979.

MUELLER, D., *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

MUNRO, John M., « Highways in British Columbia: Economics and Politics », *Revue canadienne d'économique*, vol. 8, 1975, pp. 192-204.

MUZONDO, T. et PASTERKA, B., *Réglementation professionnelle et politique de concurrence*, Ottawa, Consommation et Corporations Canada, 1979.

NISKANEN, W., *Bureaucracy: Servant or Master?*, Institute of Economic Affairs, 1973.

———, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, Atherton, 1979.

OHASHI, T. M. et ROTH, T. P., *Privatization: Theory and Practice*, Vancouver, Institut Fraser, 1980.

OLSON, M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

ONTARIO ROYAL COMMISSION INQUIRY INTO CIVIL RIGHTS, *Report* (the McRuer Report), vol. I, nº 3, Toronto, Queen's Printer, 1968.

PATTISON, John C., « Dividing the Power to Regulate », *Canadian Confederation at the Crossroads*, Vancouver, Institut Fraser, 1978.

PELTZMAN, Sam, « Toward a More General Theory of Regulation », *Journal of Law and Economics*, vol. 19, 1976, pp. 211-240.

PHIDD, R. W. et DOERN, G. B., *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978.

PRINCE, M. J., « Policy Advisory Groups in Government Departments », dans Doern et Aucoin, *Public Policy in Canada*, Toronto, Macmillan, 1979.

Projet de réforme : Quatorzième rapport du Comité permanent des Finances, du commerce et des questions économique, Ottawa, 1977.

PRYOR, F. L., « Public Ownership: Some Quantitative Dimensions », dans W. G. Shepherd, *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, D. C. Heath and Co., 1976.

RAPPORT D'UN GROUPE D'ÉTUDE AU MINISTRE DES POSTES, *Déterminants de la structure de l'organisation des postes canadiennes*, Ottawa, 1978.

REA, S., « Incentive Effects of Alternative Negative Tax Plans », *Journal of Public Economics*, vol. 3, 1974, pp. 237-249.

———, « Unemployment Insurance and Labour Supply: A Simulation of the 1971 Unemployment Insurance Act », *Revue canadienne d'économique*, vol. 10, nº 2, 1977, pp. 263-278.

SCHINDLER, F. et LANPHIER, C. M., « Social Science Research and Participatory Democracy in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 12, 1969, p. 481.

SCHUBERT, G., *The Public Interest*, New York, Free Press, 1960.

SCHULTZE, Charles L., *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, Brookings, 1968.

———, *The Public Use of Private Interest*, Washington, Brookings, 1978.

SEXTY, R. (1978*a*), « Canadian Government Business Corporations: Definition and Characterization », cahier de recherche nº 78-7, 1978 (texte reprographié).

———, (1978*b*), « The Profit Role in Crown Corporations », *The Canadian Business Review*, été 1978.

———, « Autonomy Strategies of Government Owned Business Corporations in Canada », *Strategic Management Journal* (à paraître).

SHEPHERD, W. G., *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, Mass., D. C. Heath and Co., 1976.

SHIROKY, P. et TREBILCOCK, M., « Preserving the Uniformity of Law », *Canadian Confederation at the Crossroads*, Vancouver, Institut Fraser, 1978.

SHOUP, C. S., *Public Finance*, Chicago, Aldine Publishing Co., 1969.

SIMON, H., *Administrative Behaviour*, 3e éd., New York, Free Press, 1976.

SIMON, Herbert A., « A Behavioural Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, 1955, pp. 99-118.

———, *Models of Man*, New York, Wiley, 1957.

SMITH, Roger S., *Tax Expenditure: An Examination of Tax Incentives and Tax Preferences in the Canadian Income System*, Toronto, Administration canadienne d'études fiscales, 1979.

SOUS-COMITÉ SUR LE RÉGIME D'INSTITUTIONS PÉNITENTIAIRES AU CANADA : COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET LES QUESTIONS JURIDIQUES, *Rapport à la Chambre*, Ottawa, 1977 (Président : M. Mark MacGuigan).

STANBURY, W., *Government Regulation: Scope, Growth, and Process*, Montréal, Institut de recherches publiques, 1980.

STEVENS, Geoffrey, « The Case of Image Over Reality », *Globe and Mail*, Toronto, 23 février 1980, p. 10.

STEWART, J. B., « The Standing Committee: The Pattern Varied », dans *The Canadian House of Commons*, 1977.

STIGLER, George J., « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, 1971.

THOMPSON, F., « Regulatory Reform and Deregulation in the United States », dans *Government Regulation, Scope, Growth, and Process*, W. Stanbury (éd.), Montréal, Institut des recherches politiques, 1980.

TREBILCOCK, Michael J. et coll., « Interprovincial Restrictions on the Mobility of Resources », *Intergovernmental Relations*, Toronto, Ontario Economic Council, 1977.

———, *Professional Regulation*, Toronto, University of Toronto Press, 1979.

TREBILCOCK, M. J. et PRICHARD, J. R. S., « Crown Corporations: The Calculus of Instrument Choice », dans *Crown Corporations: The Calculus of Choice*, J. R. S. Prichard (éd.), Toronto, Butterworths (à paraître).

TREBILCOCK, M. J.; TUOHY C. J.; et WOLFSON, A. D., *Professional Regulation*, a staff study of accountancy, architecture, engineering, and law in Ontario préparé pour le Professional Organizations Committee, Toronto, Ministry of the Attorney General, 1979.

TREBILCOCK, Michael J.; WAVERMAN, L.; and PRICHARD, J. R. S., « Markets for Regulation: Implications for Performance Standards and Institutional Design », *Government Regulation: Issues and Alternatives*, Toronto, Ontario Economic Council, 1978.

TRUMAN, D. B., *The Governmental Process*, New York, Knopf, 1951.

TULLOCK, G., « The Transitional Gains Trap », *Bell Journal of Economics*, vol. 6, 1975, pp. 671-678.

TUOHY, C. J. et WOLFSON, A. D., « The Political Economy of Professionalism: A Perspective », dans *Four Aspects of Professionalism*, Ottawa, Consumer Research Council, 1977.

———, « Self-Regulation: Who Qualifies? », dans *The Professions and Public Policy*, P. Slayton et M. Trebilcock (éd.), Toronto, University of Toronto Press, 1978.

TUPPER, A., « The Nation's Business: Canadian Concepts of Public Enterprise », thèse non publiée, Université Queen's, 1977.

U.S. CONGRESS, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure*, a compendium of papers submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee, Superintendent of Documents, Washington, D.C., 1969.

U.S. SENATE COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS, *Framework for Regulation*, Washington, U.S. GPO.

VINING, A. R. et BOTTERELL, R., « An Overview of the Origins, Growth, Size and Functions of Provincial Crown Corporations », dans *Crown Corporations: The Calculus of Choice*, J. R. S. Prichard (éd.), Toronto, Butterworths (à paraître).

VON MISES, L., *Bureaucracy*, New Rochelle, N.Y., Arlington House, c. 1969.

WEST, E. G. et WINER, Stanley L., « Optimal Fiscal Illusion and the Size of Government », *Public Choice*, vol. 35, 1980, pp. 607-622.

WICKSELL, Knute, « A New Principle of Just Taxation, 1896 », dans *Classics in the Theory of Public Finance*, R. A. Musgrave et A. T. Peacock (éd.), Toronto, Macmillan, 1958.

WILDAVSKY, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1964.

———, « The Political Economy of Efficiency », *Public Interest*, vol. 8 1967, pp. 30-48.

WILLES, Mark H., « Rational Expectations as a Counterrevolution », *Public Interest*, Special Issue, 1980, pp. 81-96.

WILLMS, A. M., « The Administration of Research on Administration and the Government of Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 10, 1967, pp. 405-416.

WILLIAMSON, O., *Market and Hierarchies*, New York, Free Press, 1975.

WILSON, T. A., « The Role of Royal Commissions and Task Forces », dans Doern et Aucoin, *The Structure of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan, 1971.

WOODSIDE, K., « Tax Incentives as Subsidies: Political Considerations in Governmental Choice », *Canadian Public Policy*, vol. 5, nº 2, printemps 1979, pp. 248-256.

ZIEGEL, J. (éd.), *Law and Social Change*, Toronto, Osgoode Hall Law School, Université York, 1973.